

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.
Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H., M.Si.

Bunga Rampai
ILMU-ILMU SOSIAL

HASIL PENELITIAN SERI KESATU



EDISI REVISI




UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU

BUNGA RAMPAI ILMU-ILMU SOSIAL

Hasil Penelitian Seri Kesatu

Edisi Revisi

all rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002

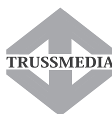
1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00- (satu juta rupiah) atau paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan dan barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

BUNGA RAMPAI ILMU-ILMU SOSIAL

Hasil Penelitian Seri Kesatu

Edisi Revisi

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.
Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H.,M.Si.



Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)
© Adnan, Indra Muchlis & Sufian Hamim, 2012

BUNGA RAMPAI ILMU-ILMU SOSIAL: Hasil Penelitian Seri Kesatu

I. Sosial II. Ilmu Pengetahuan III. Teks

BUNGA RAMPAI ILMU-ILMU SOSIAL

Edisi Revisi

Penulis:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.
Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H.,M.Si.

Editor/ Penyunting:

Minan Nuri Rohman

Penyelaras Akhir:

st. Navisah

Penyelaras Akhir:

Creativa studio

Penerbit:

Trussmedia Grafika
Jl. Dongkelan No. 357 Krapyak Kulon,
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 0821 34 797 663
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Cetakan Edisi Revisi, Agustus 2012
xii + 160 ; 14 x 20,5 cm
ISBN: 978-602-0992-40-2

KATA PENGANTAR

Setiap melakukan pemahaman terhadap teori ilmu yang telah di interprestasikan oleh para filosuf dalam berbagai karya filsafatnya, penulis selalu merenung dan berfikir jauh ke depan—perihal arti penting ilmu dalam tujuan hidup ini. Sesuai dengan ajaran Al-qur'an yang penulis yakini bahwa, Allah SWT akan mengangkat derajat manusia yang berilmu. Rasulullah SAW dengan jelas juga menyampaikan sabdanya bahwa, siapapun yang menginginkan dunia maka dia harus menguasai ilmu, siapa yang mengingkan akhirat maka dia harus menguasai ilmu dan apabila dia menginginkan keduanya maka dia harus menguasai ilmu.

Buku berjudul *"Bunga Rampai Ilmu-ilmu Sosial; Hasil Penelitian Seri Kesatu"*, merupakan sebuah karunia dan hidayah dari Allah sang pencipta semesta alam yang telah memberi petunjuk untuk menuliskan pandangan atau pemikiran dalam buku ini— menyikapi dan menjawab

berbagai dinamika persoalan sosial yang terjadi di tengah-tengah kehidupan masyarakat dalam teritorial negara kesatuan Republik Indonesia secara umum dan Provinsi Riau secara khusus.

Secara konseptual, penulis menyusun kerangka buku ini terinspirasi dan merupakan transformasi dari hasil penelitian ilmiah yang telah penulis lakukan sebelumnya—kemudian dilanjutkan dalam format buku dengan sistematika atau kumpulan pembahasan-pembahasan terkait Ilmu-Ilmu Sosial. Buku ini terdiri dari sembilan pembahasan, yaitu: Bab I; Hubungan Anatomi/Komponen Ilmu Dengan Metode Ilmiah, Bab II; Transformasi Sosial Budaya Yang Dapat Menigkatkan Kualitas Kehidupan Bangsa, Bab III; Peran Politik Administrasi Lapangan (Suatu Studi Perbandingan), Bab IV; Mosi Tidak Percaya Anggota Terhadap Ketua DPRD Kota Dumai Ditinjau Dari Aspek Hukum dan Politik, Bab V; Pembangunan Sumber Daya Manusia Di Perdesaan, Bab VI; Reformasi Sistem Kompensasi Dalam Pemanfaatan Tenaga Kerja, Bab VII; Kepemimpinan Situasional, Bab VIII; Beberapa Permasalahan Otonomi Daerah Di Riau Dalam Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan Bab IX; Usaha-Usaha Pemerintah Dalam Meningkatkan Pendapatan asli Daerah (Suatu Kasus di Kota Pekanbaru).

Penulis berharap, kehadiran buku ini memberi informasi dan wawasan baru kepada para pembaca dalam melihat dinamika aktual yang terjadi saat ini—terutama dalam menyoroti gejala-gejala pembangunan sosial dalam

masyarakat yang dilandaskan pada konsep dan teori dari studi kasus agar pemahaman kita tidak bias terhadap gejala persoalan-persolan sosial tersebut dan yang paling penting mampu memberi ekses positif dengan menggunakan konsep aplikasi yang kontekstual.

Ucapan terimakasih penulis haturkan kepada semua pihak yang telah berkontribusi membantu penulis dalam penyusunan hingga penerbitan buku ini. Penulis juga tidak menutup kemungkinan, adanya kekhilafan dalam penyusunan buku ini. Oleh karena itu, masukan dan kritik konstruktif sangat penulis harapkan sebagai jalinan *sharing* wawasan dan pengetahuan.

Kepada Allah SWT secara khusus penulis mengharapkan rahmat dan ridho-Nya, semoga penulis senantiasa konsisten berkarya dalam menuangkan ide dan gagasan-gagasan progresif-inspiratif untuk perkembangan tatanan masyarakat dan bangsa yang lebih baik. Amin.

Pekanbaru, Agustus 2012

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I

HUBUNGAN ANATOMI/ KOMPONEN ILMU DENGAN METODE ILMIAH

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Anatomi atau komponen ilmu dibangun dari realita alam semesta. Dikatakan bahwa komponen-komponen itu merupakan aspek dinamis dari perwujudan ilmu yang bersifat abstrak tetapi general (berlaku umum). Komponen-komponen itu seolah-olah perkembangan dari alam konkret (realita) sampai pada alam abstrak (ilmu). Komponen-komponen yang menjembataninya adalah : fenomena, konsep, dan atau variabel, proposisi, fakta dan teori.

Sedangkan metode ilmiah merupakan prosedure atau langkah-langkah sistematik dalam mendapatkan *pengetahuan ilmiah* atau *ilmu* itu. Metode atau prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu dengan langkah-langkah sistematis. Jika metode ilmiah ini disangkutkan

dengan anatomi / komponen ilmu, maka metode ilmiah adalah proses mendapatkan komponen-komponen ilmu.

Dari pengetahuan tersebut diatas terlihat arti penting dari metode ilmiah dalam rangka mendapatkan atau mengembangkan ilmu pengetahuan. Tanpa metode ilmiah tidak mungkin mendapatkan pengetahuan ilmiah atau ilmu.

2. Perumusan Masalah

Dari uraian di latar belakang masalah tersebut dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Anatomi/Komponen ilmu itu;
2. Apakah metode ilmiah itu;
3. Bagaimana hubungan anatomi/komponen ilmu dengan metode ilmiah.

3. Tujuan Penulisan

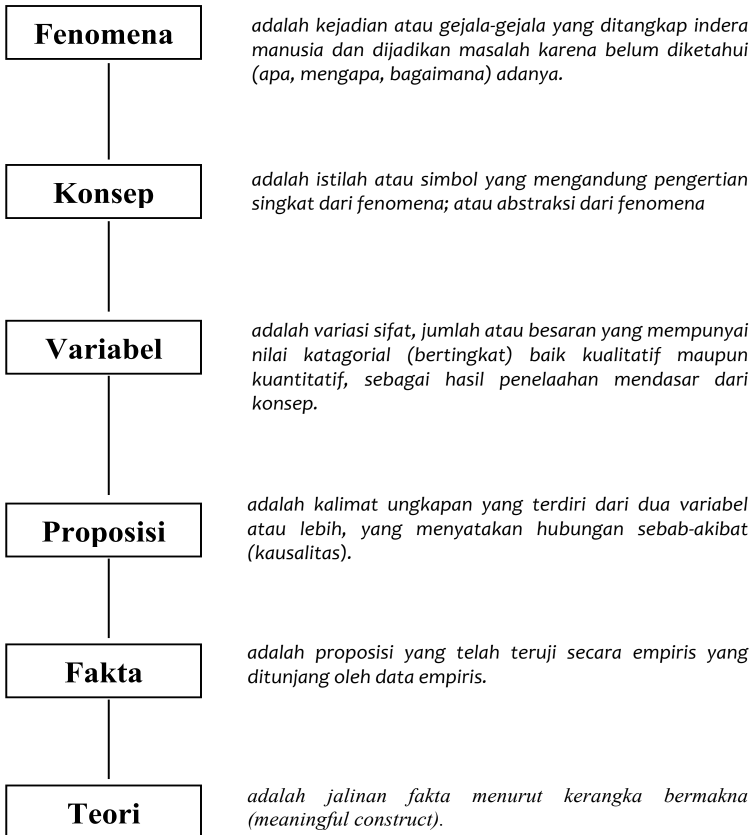
1. Mengetahui anatomi/komponen ilmu, metode ilmiah dan hubungan anatomi/komponen ilmu dengan metode ilmiah;
2. Memberikan pengetahuan praktis kepada mahasiswa/i atau pihak-pihak lain yang ingin mendalami metode penelitian.

B. Pembahasan

1. Anatomi/Komponen Ilmu

Penjelasan-penjelasan setiap anatomi/komponen ilmu, disajikan pada bagan skematis di bawah ini :

Alam nyata (Realita)
(sebagai Pengetahuannya)



(sebagai ilmu)
Alam abstrak (general)

Dari bagian skema di atas dapat diuraikan bahwa fenomena yang ditangkap oleh indera manusia dari alam

nyata itu diabstraksikan pada *konsep-konsep* (fenomena menyumbangkan ide, materi, atau tenaga pada suatu kegiatan bagi kepentingan umum diabstraksikan kepada *konsep partisipasi dan sebagainya).*

Penelaahan mendasar dari *konsep-konsep* itu akan sampai pada *variabel-variabel* (yaitu variasi sifat, jumlah atau besaran yang bernilai katagorial). Jika variabel-variabel (dua variabel atau lebih) digolongkan pada golongan tertentu *(determinant)* dan golongan yang ditentukan *(result),* kemudian dihubungkan (korelasi atau "relationship") terjalin ungkapan atau kalimat yang menyatakan hubungan sebab-akibat; hal ini disebut *proposisi*. Proposisi itu merupakan kesimpulan penalaran pikiran, yang tingkat kebenarannya masih sementara (hipotesis). Jika proposisi teruji secara (dengan data) empiris maka proposisi hipotesis itu menjadi fakta. Jalinan fakta dalam kerangka penuh arti atau makna *(meaningfull construct)* disebut teori. Teori-teori inilah sebenarnya yang merupakan *ilmu (ingat,* bahwa ilmu penuh dengan teori-teori). Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa teori itu adalah seperangkat konsep-konsep dan atau variabel-variabel dari suatu fenomena, dan proposisi-proposisi yang berhubungan satu sama lain yang tersusun secara sistematis, dan bertujuan dapat menjelaskan atau menerangkan *(explanation)* dan meramalkan *(prediction)* ataupun mengendalikan *(control)* fenomena-fenomena itu. Kesimpulan teori-teori adalah ilmu yang bersifat general (berlaku umum) dan abstrak.

2. Metode Ilmiah

Garis besar langkah-langkah sistematik ilmiah adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan, merumuskan dan mengidentifikasi masalah;
2. Menyusun Kerangka Pikiran/Kerangka Teoritis/ Tinjauan Kepustakaan *(Logical Construct);*
3. Merumuskan Hipotesis (jawaban rasional terhadap masalah);
4. Menguji hipotesis secara empirik (jawaban empiris);
5. Membahas jawaban rasional dengan jawaban empiris.
6. Menarik Kesimpulan

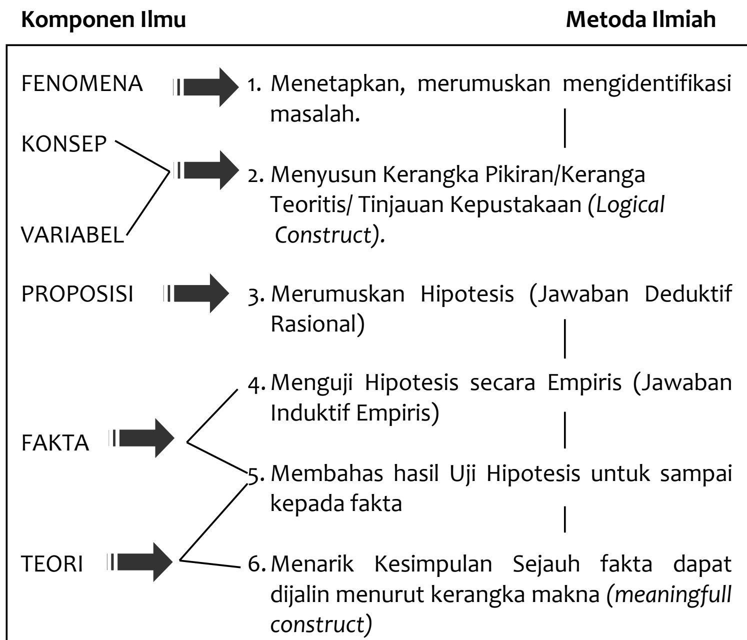
Dari enam langkah *metode ilmiah* itu, tiga (3) langkah pertama merupakan *pengkajian rasional*, sedangkan tiga langkah berikutnya merupakan *pengkajian empiris*. Pengkajian rasional itu disebut pula *pengkajian* deduktif, dan pengkajian empiris disebut pula *pengkajian induktif*. Pengkajian rasional atau pengkajian deduktif dan pengkajian empirik atau pengkajian induktif itu harus dibahas secara tersendiri sebagai *refleksi thinking.*

3. Hubungan Anatomi/Komponen Ilmu Dengan Metode Ilmiah

Telah dikatakan bahwa metode ilmiah itu merupakan proses mendapatkan komponen-komponen ilmu dalam

membangun ilmu, maka hal ini menunjuk pada adanya kesejajaran antara komponen ilmu dengan ilmu itu. Kesejajarannya digambarkan sebagai berikut :

KESEJAJARAN ANTARA METODE ILMIAH DAN KOMPONEN-KOMPONEN ILMU



Bagaimana proses-proses pikiran yang terjadi dalam setiap langkah metode ilmiah itu ? Artinya, bagaimana cara *menetapkan rumusan dan identifikasi masalah itu;* bagaimana merumuskan hipotesis itu; bagaimana membuat pembahasan itu; dan bagaimana menarik kesimpulan? semua itu akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Menetapkan, Merumuskan dan Mengidentifikasi Masalah

Tiga hal yang dipikirkan pada tahap pertama metode ilmiah ini yaitu *menetapkan masalah, merumuskan masalah dan akhirnya, mengidentifikasi masalah.*

a. Menetapkan Masalah

Menetapkan masalah yaitu menetapkan masalah apa yang akan dijadikan objek pengkajiannya. Menetapkan objek kajian saja masih belum spesifik; hal itu baru menetapkan pada ruang lingkup mana pengkajian akan dilakukan / bergerak. Penetapan masalahnya dimulai dengan *menangkap kesenjangan antara realita dengan harapan-harapan* yang telah menjadi fakta ataupun teori-teori yang telah ada, sedemikian rupa sehingga apa yang ditangkap itu tidak akan dijelaskan secara sempurna, baik oleh kewajaran-kewajaran ataupun oleh teori-teori yang telah ada itu.

Cara yang paling sederhana untuk *menangkap masalah* ini melalui data sekunder. Dari data itu dapat diketahui tentang sesuatu keadaan dari padanya apakah dijumpai adanya kesenjangan jika dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan, kewajaran-kewajaran ataupun teori-teori yang telah ada. Kesenjangan yang terjadi dapat berupa kejadian yang positif atau sebaliknya kejadian yang negatif. Data sekunder yang dapat digunakan bagi penetapan masalah adalah data sekunder yang telah dianggap mempunyai data yang kuat, sedemikian rupa sehingga benar-benar

menggambarkan realita sebenarnya. Wujud masalah yang dapat ditetapkan dari yang bersifat teoritis adalah sbb :

1. Belum menemukan unsur-unsur, ciri-ciri dan sifat-sifat dari suatu fenomena.
2. Belum mengetahui keadaan beberapa unsur, ciri dan sifat suatu fenomena, pada situasi yang sama ataupun pada situasi yang berbeda-beda.
3. Belum dapat menjelaskan mengapa suatu fenomena terjadi.
4. Meragukan suatu teori yang telah ada.
   a. Mungin dalam hal proses perwujudannya.
   b. Melihat *"linkage"* (ketegasan) dari proposisi suatu teori dengan maksud memperbaikinya.
   c. Melihat ketidakeratan hubungan variabel-variabel dalam proposisinya.
   d. Menilai *"informative value"* dari proposisi teori.
   e. dan sebagainya, yang tidak dapat dijelaskan dengan teori yang telah ada, atau belum dapat dijelaskan secara sempurna.
5. Belum dapat menemukan metode atau cara untuk mencapai suatu tujuan.

b. Merumuskan Masalah

Setelah masalah yang akan dikaji ditetapkan, kemudian dirumuskan dalam bentuk *pertanyaan penelitian (research*

question), yaitu pertanyaan terhadap hal mana belum ditemukan, atau belum dapat dijelaskan secara memuaskan berdasarkan teori (hukum/dalil) yang ada. Misalnya masalah yang ditetapkan itu berupa keadaan sebagai berikut: menurut teori, tidak semua orang bersedia menerima suatu inovasi, sebab ada golongan penolak inovasi (yang disebut *laggard*); tetapi pada kenyataannya ada inovasi yang mudah diterima, sehingga semua orang dapat menerima dan menerapkan inovasi itu. Maka rumusan masalah atau pertanyaan penelitiannya berbunyi "Pada situasi atau Kondisi mana tidak ada golongan penolak inovasi (laggard) itu"? Contoh lain : menurut teori seorang yang berpendidikan tinggi lebih tinggi tingkat kepatuhannya kepada norma (hukum), tetapi pada kenyataannya banyak pejabat negara yang tingkat pendidikannya cukup tinggi melakukan korupsi (melawan hukum). Pertanyaan penelitiannya mengapa hal demikian ini terjadi ?

Perumusan ini biasanya bersifat umum, bersifat tidak jelas atau tidak tegas, terutama jika masalah itu bersifat kompleks, sehingga sulit bagi operasionalisasi pekerjaan. Selanjutnya, masalah yang telah dirumuskan itu perlu diidentifikasikan secara jelas dan tegas.

c. Mengidentifikasi Masalah

Seperti telah dikatakan bahwa mengidentfikasi masalah adalah mempertegaskan masalah yang telah dirumuskan, yang pertanyaan bersifat umum itu. Seperti pada misal perumusan masalah diatas "Pada Situasi atau Kondisi

mana tidak ada golongan penolak inovasi (laggard)", ada yang tidak jelas dan tegas yaitu situasi atau kondisi yang berhubungan dengan penerapan inovasi, padahal terbatas; misalnya keadaan fisik struktur kekerabatan masyarakat desa yang kental, keadaan sosial masyarakat desa dan keadaan ekonomi masyarakat desa. Jadi paling tidak, ada tiga hal yang memperjelas dan mempertegas situasi dan kondisi itu. Identifikasi masalah ini pun dirumuskan dalam pertanyaan penelitian butir demi butir; misal tadi :

1. Sampai sejauh mana keadaan fisik struktur kekerabatan masyarakat desa yang kental mendukung untuk penerapan inovasi pembangunan.
2. Adakah hubungan antara keadaan sosial masyarakat desa dengan penerapan inovasi pembangunan.
3. Apakah keadaan ekonomi masyarakat desa mempengaruhi penerapan inovasi pembangunan.
4. Menyusun Kerangka Pikiran/Kerangka Teoritis/ Tinjauan Kepustakaan.

Masalah yang diidentifikasi itu dicoba dijawab secara rasional dengan mengalirkan alur pikiran menurut kerangka logis *(logical construct).* Hal ini tidak lain dari mendudukperkarakan masalah yang diidentifikasi (masalah-masalah yang akan dijawab) itu pada kerangka teoritis yang relevan dan mampu menangkap, menerangkan serta menunjukkan perspektif terhadap masalah itu. Cara

berfikir kearah itu adalah dengan berfikir deduktif. Cara berfikir ini bertolak dari teori yang bersifat umum *(general)* kepada hal-hal yang bersifat khusus (spesifik), atau analisis teoritis (dalil, kaidah, hukum) kepada unsur-unsurnya yang membangun teori yang dipakai titik tolak berfikir itu.

Telah dikatakan bahwa teori (dalil, kaidah, hukum) itu tidak lain adalah jalinan fakta menurut kerangka bermakna *(meaningfull construct)*. Sedangkan fakta adalah proposisi yang telah teruji secara empirik. Proposisi adalah ungkapan yang terdiri dari variabel-variabel yang menyatakan hubungan sebab-akibat. Variabel adalah hasil penelaahan mendasar dari konsep-konsep. Sedangkan konsep-konsep itu merupakan abstraksi dari fenomena. Jadi analisis teoritis adalah penguraian teori yang menjadi titik tolak berfikir untuk menjawab masalah penelitian, kepada konsep-konsep yang mengabstraksi fenomenanya. Pekerjaan menguraikan teori sampai kepada konsep-konsepnya itu disebut tahap "*conceptioning*".

Sampai kepada tahap "*conceptioning*" ini berfikir deduktif belum selesai. Selanjutnya adalah tahap "*judgement*" yaitu tahap mendudukperkarakan masalah penelitian pada teori tadi. Mendudukperkarakan ini dimulai dengan menghubungkan konsep-konsep (dan atau variabel-variabel) yang terdapat pada masalah dengan konsep-konsep hasil "conceptioning" maka tahap selanjutnya adalah tahap "*reasoning*" (*argumentation).* Tahap ini tidak lain adalah tahap mempertimbangkan duduk perkara itu untuk ditarik kesimpulannya (*conclusin*

or consepience), dengan berpegang pada hukum deduktif, yaitu : segala yang dipandang benar pada semua peristiwa dalam satu kelas/jenis, berlaku pula pada hal yang benar pada semua peristiwa yang terjadi pada hal yang khusus, jika sesuatu yang khusus itu benar-benar merupakan bagian yang umum.

Kesimpulan yang ditarik merupakan deduksi, berdasarkan pada prinsip logika, yang mempergunakan silogisme yang terdiri dari dua premis, premis mayor dan premis minor, dan satu kesimpulan (konsekuen). Premis mayor itu merupakan hasil *"conceptioning",* sedangkan premis minor adalah hasil dari *judgement,* dan kesimpulan (konsekuensi) itu adalah hasil *"reasoning" (argumentation).*

Langkah-langkah menyusun kerangka pikiran itu dapat dibagankan sebagai berikut :

1. Tahap "Conceptioning": (Menentukan Premis Mayor)	a. Menguraikan teori (teori-teori) yang dipakai landasan berpikir kepada konsep-konsep umum. b. Menguraikan masalah penelitian kepada konsep-konsep khusus.
2. Tahap "Judgement" : (Menentukan Premis Minor)	Mendudukan konsep-konsep khusus pada konsep-konsep umum, sehingga benar bahwa konsep khusus merupakan bagian/kelas/unsur dari konsep umum itu.

3. Tahap "reasoning": (Menentukan Kesimpulan atau Konsekuensi)	Menyatakan bahwa hal-hal yang berlaku pada teori-teori itu berlaku pula bagi hal-hal yang khusus pada masalah penelitian (masalah terjawab secara rasional).

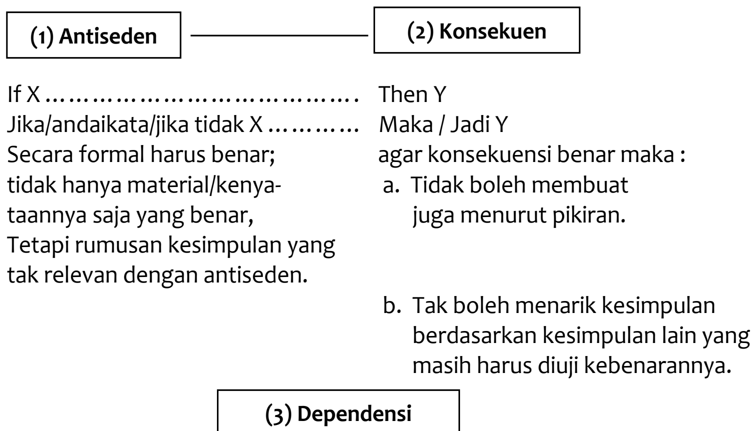
Menyusun kerangka pikiran dengan berfikir deduktif yang mempergunakan prinsif-prinsif logika beserta silogismenya itu harus sangat berhati-hati, mengingat cara tersebut penuh persyaratan-persyaratan. Jika persyaratan-persyaratan itu tidak terpenuhi maka kesimpulan-kesimpulan pikiran itu tidak akan sampai pada kebenaran rasional yang sebenarnya.

2. Merumuskan Hipotesis

Hipotesis adalah hasil deduktif dari kerangka pikiran yang berbentuk proposisi. Sedangkan *merumuskan hipotesis* tidak lain adalah menyusun proposisi. Menyusun proposisi itu sebenarnya harus penuh ketelitian dan ketekunan, karena harus memenuhi tiga syarat (persyaratan). Tiga syarat yang diminta oleh proposisi ini sebenarnya gambaran dari tiga langkah yang dikerjakan dalam menyusun kerangka pikiran. Ketiga syarat dari proposisi itu bentuk hubungan, ketegasan hubungan variabel *(linkage)* dan nilai informatif hubungan variabel *(informative value).* Bentuk hubungan variabel dan ketegasan hubungan variabel itu sudah dilakukan pada langkah/tahap "*conceptioning*" dan

langkah/tahap *"judgement".* Sedangkan nilai informatif dari hubungan variabel itu dilakukan pada tahap *"judgement"* dan langkah/tahap *"reasoning".* Konsekuensi/kesimpulan deduksi itu adalah proposisinya.

Secara utuh proposisi dengan memperhatikan syarat-syarat itu kalimat/ ungkapannya terdiri dari tiga komponen; yaitu *antiseden, konsekuensi, dan dependensi.* Dua komponen terdahulu merupakan kalimat/ungkapannya proposisi itu sendiri, sedangkan dependensi merupakan sifat hubungan dari dua komponen yang lainnya itu. Dengan bagan bawah ini komponen-komponen itu dapat dijelaskan.



Mengandung arti bahwa antara Antiseden dan Konsekuen merupakan hubungan sebab-akibat yang benar. Konsekuen tergantung pada kebenaran antiseden. Antiseden yang tidak benar menyebabkan konsekuen yang tidak benar (tidak dependen).

1. Hubungan kausalitas antara dua variabel atau lebih itu akan berbentuk sederhana dan berbentuk kompleks.

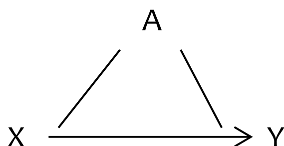
Beberapa contoh terutama yang bersifat komplek itu antara lain adalah sebagai berikut :

a. Hubungan sederhana



"Jika besi dipanaskan (X), maka akan menemui (Y)" (menuainya besi disebabkan karena dipanaskan).

b. Hubungan kompleks



"Jika manajemen universitas baik (A : anticedent variabel) maka kualitas dosen tinggi (X) dan kepandaian siswa tinggi (Y) dan karena kualitas dosen tinggi (X) maka kepandaian mahasiswa tinggi.

Hipotesis kerja, yaitu hipotesis yang menjelaskan ramalan akibat-akibat dari suatu variabel penyebabnya; jadi hipotesis ini menjelaskan ramalan jika sebuah variabel berubah maka variabel tertentu berubah pula.

Hipotesis nul atau hipotesis statistik, yaitu hipotesis yang bertujuan untuk memeriksa ketidakbenaran suatu teori, yang selanjutnya akan ditolak menurut bukti-bukti yang sah. Karena hipotesis ini mempergunakan perangkat

matematik atau sistematik, maka disebut hipotesis matematik atau hipotesis statistik.

Untuk menguji hipotesis itu dapat ditentukan rencana pengujiannya. Namun sebelumnya perlu ditetapkan terlebih dahulu data dan atau informasi empirik apa yang diperlukan untuk menguji hipotesis itu. Data dan atau informasi itu dapat diketahui melalui operasionalisasi variabel yang terkandung di dalam hipotesis. Operasionalisasi variabel ini adalah menentukan indikator-indikator (penunjuk) dari variabel-variabel itu. Indikator-indikator variabel itu ada yang masih berbentuk informasi ataupun yang telah berbentuk data. Misalnya akan diuji hipotesis *jika besi dipanaskan maka akan memuai.* Di panaskan merupakan variabel penyebab *(determinant)* sedangkan memuai merupakan variabel akibat *(result).* Untuk operasionalisasinya variabel dipanaskan itu bagaimana, dengan lain perkataan apa indikator dari dipanaskan itu, demikian pula indikator-indikator dari variabel memuai itu apa? Tanpa diketahuinya indikator-indikator tidak dapat dibayangkan bagaimana peneliti akan menguji hipotesisnya. Contoh lain misalnya dengan menguji hipotesis *jika lingkungan buruk, maka anak-anak akan berandal.* Lingkungan buruk adalah variabel penyebab, apa indikatornya, demikian pula berandal adalah variabel akibat apa indikatornya.

Di dalam menentukan indikator variabel-variabel itu (operasionalisasi) maka persoalan validitas (keabsahan) dan rehabilitas (ketepatan) memegang peranan penting,

tidak sah dan tidak tepatnya indikator bagi variabelnya, akan menyebabkan kesalahan dalam pengujiannya.

Selain masalah operasionalisasi variabel, yang penting pula peranannya adalah pengetahuan tentang sifat-sifat dari variabel ini tidak dapat dibayangkan pula bagaimana peneliti akan dapat menetapkan rancangan uji mana yang akan ditetapkannya.

Pengujian hipotesis dalam penelitian terakhir mempergunakan metode matematik/statistik, dengan mempergunakan rancangan-rancangan uji hipotesis yang telah tersedia. Dengan kata lain perkataan peneliti tinggal memilih rancangan uji mana yang tepat dengan hipotesisnya itu. Meskipun demikian jika dipahami sifat-sifat data/informasi (variabel) yang akan diukurnya akan sulit memilih rancangan uji statistiknya itu.

Membahas dan menarik kesimpulan; adalah membahas sudah termasuk pekerjaan intervensi terhadap hal-hal yang ditemukan dalam penelitian. Dalam intervensi, pikiran kita diharapkan kepada dua titik pandang, *pertama,* kepada kerangka pikiran *(logical construct)* yang telah disusun, bahkan ini harus merupakan *"frame work"* pembahasan penelitian; *kedua,* pandangan diarahkan ke depan, yaitu mengkaitkan kepada variabel-variabel dari topik aktual. Pembahasan tidak lain adalah mencocokkan deduksi dalam kerangka pikiran dengan induksi-induksi dari empirik (hasil pengujian hipotesis), dan pula kepada induksi-induksi yang diperoleh orang lain (hasil penelitian orang lain) yang relevan. Bagaimana hasil dari mencocokkan ini, apakah

cocok (paralel atau analog), atau sebaliknya (bertentangan atau kontradiktif). Apabila ternyata bertentangan atau tidak cocok, perlu dilacak, dimana letak perbedaan atau pertentangan itu dan apa kemungkinan penyebabnya.

Hasil pembahasan tidak lain adalah kesimpulan. Memang demikian bahwa kesimpulan penelitian adalah penemuan-penemuan dari hasil interpretasi dan pembahasan, (jadi kesimpulan itu tidak jatuh dari langit…). Penemuan-penemuan dari interpretasi dan pembahasan itu harus merupakan jawaban terhadap pertanyaan penelitian sebagai masalah, atau sebagai bukti dari penerimaan terhadap hipotesis yang diajukan.

Pertanyaan-pertanyaan di dalam kesimpulan itu dirumuskan dalam kalimat yang tegas dan padat tersusun dari kata-kata yang baik dan pasti, sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan tafsiran-tafsiran yang berbeda (apa yang dimaksud oleh peneliti harus ditafsirkan sama oleh orang lain). pertanyaan-pertanyaan tersusun sesuai dengan susunan dalam identifikasi masalah atau dengan susunan hipotesisnya.

C. Kesimpulan

1. Anatomi / komponen ilmu yang terdiri dari fenomena, konsep, variabel, proposisi, fakta dan teori.
2. Garis besar langkah-langkah sistematik ilmiah adalah sebagai berikut :

a. Menetapkan, merumuskan dan mengidentifikasi masalah
b. Menyusun Kerangka Pikiran/Kerangka Teoritis/ Tinjauan Kepustakaan *(Logical Construct)*
c. Merumuskan Hipotesis (jawaban rasional terhadap masalah)
d. Menguji hipotesis secara empirik (jawaban empiris)
e. Membahas jawaban rasional dengan jawaban empiris
f. Menarik Kesimpulan

3. Hubungan antara anatomi/komponen ilmu dengan metode ilmiah adalah sbb :

a. **FENOMENA,** berhubungan dengan menetapkan, merumuskan mengidentifikasi masalah.
b. **KONSEP dan VARIABEL,** berhubungan dengan Menyusun Kerangka Pikiran Kerangka Teoritis/ Tinjauan Kepustakaan *(Logical Construct).*
c. **PROPOSISI,** berhubungan dengan merumuskan Hipotesis (Jawaban Deduktif Rasional).
d. **FAKTA,** berhubungan dengan menguji Hipotesis secara empiris (Jawaban Induktif-Empiris) dan Membahas hasil Uji Hipotesis untuk sampai kepada fakta.

e. **TEORI,** berhubungan dengan Menarik Kesimpulan Sejauh Fakta dapat dijalin menurut kerangka makna *(meaningfull construct).*

D. Daftar Pustaka

Babbie, Earl R. 1989. *The Practice of Social Research*. Second Edition. California : Wadsworth Publishing Company Inc.

Brannen, Julia. 1997. *Memadu Metode Penelitian, Kualitatif & Kuantitatif*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Ferdinand, Augusty. 2000. *Structural Equation Modeling Dalam Penelitian Manajemen : Aplikasi Model-model Rumit Dalam Penelitian untuk Tesis S-2 dan Disertasi S-3.* Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Miller, Delbert C. 1983. *Handbook of Research Design and Social Measurement.* New York : Longman Inc.

Moleong, Lexy J. 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Bandung : PT Remaja Rosdakarya.

Nazir, Mohammad. 1985. *Metode Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Ndraha, Taliziduhu. 1988. *Metodologi Pemerintahan Indonesia.* Jakarta : Bina Aksara.

Rusidi. 1993. *Metode dan Teknik Penelitian Ilmu-ilmu Sosial.* Bandung : Program Pascasarjana UNPAD.

Saefullah, Asep Djadja. 1993. Pendekatan Kuantitatif dan Kualitatif Dalam Penelitian Lapangan : Khususnya Dalam Studi Kependudukan. *Jurnal Media Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran*. Bandung: UNPAD.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, 1991. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta : LP3ES.

Sugiyono. 1992. *Metode Penelitian Administrasi.* Bandung : Alfabeta.

BAB II

TRANSFORMASI SOSIAL BUDAYA YANG DAPAT MENINGKATKAN KUALITAS KEHIDUPAN BANGSA

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Secara etimologi, kata “transformasi” berasal bahasa Inggris yaitu *transformation,* secara literal dapat diartikan sebagai perubahan. Perubahan sosial budaya yang dimaksud menyangkut berbagai hal, di antaranya perubahan tentang manusia, atau terkait dengan lingkungan kehidupan yang berupa fisik, alami, dan sosial.

Karena kehidupan manusia itu adalah proses dari satu tahap kehidupan ke tahap kehidupan lain, maka perubahan sebagai proses dapat menunjukkan pada perubahan sosial dan perubahan budaya. Kedua perubahan itu mungkin berlaku bersamaan karena dalam kaitan asosiasi manusia. Lebih jauh lagi dikatakan bahwa, perubahan sosial budaya dapat pula melingkupi perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat, lembaga masyarakat,

nilai-nilai, sikap, pola perilaku dan kultur termasuk pula penemuan baru dalam masyarakat.

Melihat perkembangan perubahan sosial budaya yang terjadi pada masyarakat bangsa Indonesia dewasa ini merupakan gejala normal, dan pengaruhnya bisa menjalar dengan cepat ke bagian lain berkat adanya komunikasi modern. Penemuan-penemuan baru dibidang teknologi, pembangunan dan modernisasi, kesemuanya itu dapat menjadikan perubahan sosial budaya dalam masyarakat semakin kompleks. Namun disadari pula bahwa perubahan itu tidak merata sehingga ada perubahan yang sangat cepat sekali, lambat dan bahkan hampir sama sekali tidak mengalami perubahan. Tidak tertutup pula dari perubahan itu menimbulkan konflik kepentingan, antara yang ingin mempertahankan sistem sosial budaya lama dengan penerapan sistem yang baru. Dengan demikian kajian mengenai transformasi sosial budaya atau perubahan sosial budaya dirasakan masih tetap menarik dan relevan terutama disaat bangsa kita sedang mengalami masa transisi dan perubahan.

2. Perumusan Masalah

Meskipun perubahan sosial budaya diciptakan oleh masyarakat dan diinginkan, bukan berarti semua perubahan sosial budaya yang terjadi berjalan sesuai dengan keinginan dan harapan manusia. Sudah tentu sebagai akibat perubahan sosial bukan saja menimbulkan efek positif akan tetapi juga menimbulkan efek negatif. Dengan demikian

yang menjadi permasalahan adalah perubahan sosial budaya yang bagaimana yang dapat meningkatkan kualitas kehidupan bangsa.

B. Pembahasan

Telah dijelaskan, semua masyarakat mengalami perubahan secara terus menerus, dan perubahan sosial budaya akan terjadi sebagai akibat dari penemuan, invensi atau melalui difusi dari masyarakat lain. Demikian pula kadar perubahan sosial budaya sangat berbeda antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya, antara kurun masa yang satu dengan kurun masa yang satu dengan yang lainnya. Demikian pula perubahan geografis, migrasi, perubahan jumlah dan komposisi penduduk, termasuk pula perubahan struktur masyarakat, sikap dan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, sangat sering menimbulkan perubahan dalam segi sistem sosial budaya. Karena itu ada beberapa aspek penting harus dilaksanakan dan diperhatikan untuk mencapai sasaran perubahan sosial budaya yang dapat meningkatkan kualitas kehidupan bangsa antara lain :

1. Melakukan Modernisasi

Modernisasi dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat yang dinamik memang sangat diperlukan, karena dapat dinikmati secara objektif oleh masyarakat, khususnya mengenai pergeseran dari pertanian ke industri, dari perdesaan ke kota, dari ekonomi ke subsistensi

ke ekonomi pasar, dari pemerintahan yang totaliter ke demokratis, turunnya mortalitas dan naiknya melek huruf.

Dalam kehidupan berbangsa suatu hal yang sangat mendesak adalah melakukan modernisasi disegala bidang melalui perubahan dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern, dengan karakteristik berupa inovasi, kemajuan teknologi, dan perkembangan ekonomi. Dengan harapan masyarakat modern melahirkan dikalangan diri anggotanya jiwa yang rasional, fleksibel dan condong mempunyai pendapat serta terlibat dalam pengambilan keputusan.

2. Memasyarakatkan Ide-ide Baru

Masyarakat yang sedang membangun tetap berkepentingan dengan inovasi, dengan penemuan-penemuan baru baik berupa gagasan atau tindakan. Inovasi merupakan pangkal terjadinya perubahan sosial, sebagai anti dari pembangunan masyarakat. Usaha penggalian dan penemuan segala macam inovasi tentunya diharapkan untuk dapat merubah dunia, memperbaharuinya ke arah yang lebih baik, enak dan menyenangkan. Akan tetapi penemuan-penemuan ini bagaimanapun hebatnya, tidak akan besar artinya jika tidak tersebar penggunaannya ke sebagian besar anggota masyarakat. Menyebarkan inovasi ke masyarakat adalah penting, sehingga mendatangkan perubahan sosial budaya ke arah yang lebih baik dan berkesinambungan. Karena itu perlu memberikan

pemahaman yang mendalam kepada masyarakat mengenai bagaimana ide-ide baru itu tersebar ke dalam sistem sosial budaya dan dapat mempengaruhinya.

3. Adaptasi dan Penyesuaian Diri Manusia

Pengenalan unsur baru tentu akan menyebabkan adanya perubahan-perubahan dalam kehidupan masyarakat, baik itu perubahan hubungan sosial, struktur dan pranata, maupun perubahan budaya berupa pengetahuan, aturan, nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Akibat selanjutnya adalah bahwa individu yang hidup dalam masyarakat akan melakukan adaptasi berkenaan dengan lingkungan sosial budaya yang telah mengalami perubahan. Perubahan sosial budaya menurut kesiapan manusia untuk menyesuaikan diri, bila tidak maka manusia bersangkutan akan merugi atau sebaliknya akan menguntungkan, tergantung pada kondisi perubahan itu sendiri.

4. Mengurangi Resiko Perubahan

Hampir semua perubahan mengandung resiko. Perubahan tidak saja menggoyahkan budaya yang berlaku dan merusak nilai dan kebiasaan yang dihormati, tetapi juga mengandung resiko tertentu. Proses perubahan tidak selalu berjalan mulus, karena tidak banyak inovasi yang secara mudah dapat dimasukkan ke dalam sistem sosial budaya kebanyakan inovasi memerlukan modifikasi tertentu dari sistem sosial budaya masyarakat

Resiko perubahan sosial tidak pernah dipikul secara merata, karena dari suatu perubahan ada yang memperoleh kepentingan pribadi, sedangkan orang lain hanya kena dampak dari suatu perubahan. Demikian pula kebanyakn perubahan sosial budaya mengandung ancaman nyata terhadap orang yang mempunyai kepentingan pribadi, yang akan segera menentang perubahan itu. Walaupun demikian sebaliknya mereka mempunyai kepentingan akan muncul sebagai pendukung perubahan, jika perubahan yang disarankan itu akan menguntungkan mereka.

Meskipun penyesuaian terhadap perubahan sering kali terasa pahit, namun upaya untuk tidak menerima dan menyesuaikan diri dengan perubahan jauh lebih pahit, karena sistem sosial budaya mencakup berbagai aspek yang saling berkaitan maka pada umumnya kita akan merasa lebih mudah menerima serangkaian perubahan yang saling berkaitan dari pada menerima perubahan yang terpisah dalam suatu kurun waktu tertentu. Pada beberapa situasi perubahan justru terasa lebih mudah dari pada perubahan secara sungguh-sungguh.

Karena perubahan sosial budaya menimbulkan resiko, maka dapatkah kita mengurangi atau menghilangkan resiko perubahan Berdasarkan pandangan beberapa ilmuan sosial bahwa kita dapat meramalkan dan memberikan pengaruh tertentu terhadap arah perubahan sosial budaya perencanaan sosial merupakan salah satu pilihan upaya untuk mengendalikan arah perubahan sosial ke sasaran yang tepat.

C. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan, bahwa sekurang-kurangnya ada empat aspek yang perlu diperhatikan dalam mencapai transformasi sosial budaya yang dapat meningkatkan kualitas kehidupan bangsa Indonesia, yaitu; melakukan modernisasi yang terkendali disegala bidang, memasyarakatkan ide-ide baru, adaptasi dan penyesuaian diri manusia, dan mengurangi resiko perubahan melalui perencanaan sosial

2. Saran

Dari kesimpulan diatas dapat pula disarankan bahwa manusia dalam sistem sosial budayanya harus selalu melakukan perubahan-perubahan yang terencana dan terkendali dalam rangka pengabdian manusia kepada Tuhan YME, dalam hubungannya dengan manusia lain dan dalam hubungannya dengan alam sekitarnya. Dengan demikian perubahan sosial budaya yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas manusia itu sendiri sekaligus meningkatkan kualitas bangsa.

D. Daftar Pustaka

Adimihardja, Kusnaka. 1983. Kerangka Studi Antropologi Sosial Dalam Pembangunan. Tarsito. Bandung.

Alvin Y.So. 1990. *Social Change and Development : Modernization, Dependency, and World-System Theories.* London : Sage Publications.

Beals Ralph L. And Harry Hoijer. 1961. To Anthropology. The Macmillan Company. New York.

Beling dan Totten. 1985. *Modernisasi, Masalah Model Pembangunan*. Terjemahan oleh Mien Joebhar dan Hasan Basari. Jakarta : CV Rajawali.

Cornea, Michael M. 1991. Putting People First Sociological Variables in Rural Development. Oxford University Press. Washington D.C.

Garna, Judistira K. 1992. *Teori-teori Perubahan Sosial.* Bandung : Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Ritzer, George. 1980. *Sociology : A Multiple Paradigm Science.* Boston : Allyn and Bacon Inc.

--------------- . 1992. *Sociological Theory*. Edisi Ketiga. Singapore: Mc Graw.

BAB III

PERAN POLITIK ADMINISTRASI LAPANGAN

(Studi Perbandingan)

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Pola-pola administrasi lapangan Amerika dan Inggris biasanya diuraikan dan dianalisisi lebih utama nilai-nilai administratifnya dari pada nilai-nilai politik. Walaupun dikotomi (dua bagian) politik administrasi sudah ketinggalan zaman dalam banyak fase ilmu politik, tetapi hal itu tetap bertahan (ada) dalam studi administrasi lapangan. Para sarjana kita sudah cenderung mengabaikan aspek-aspek politik dari administrasi lapangan atau menganggapnya sebagai penyimpangan-penyimpangan yang disesalkan dari model yang dikehendaki.

Di Amerika Serikat terkenal sistem federal dan di Inggris kekuatan tradisi pemerintah lokal telah meninggalkan urusan-urusan utama politik tertentu diluar kontrol langsung pemerintah nasional. Sistem-sistem kedua negara itu berciri

khas yaitu memberikan kesempatan yang luas terbuka bagi kepentingan lokal untuk disampaikan ke pemerintah pusat. Pers lokal dan regional, para anggota legislatif yang dipilih secara lokal, mekanisme partai politik, para pejabat negara dan kota mempunyai hak-hak untuk memasuki kantor-kantor para pejabat politik pusat dan departemen, saluran-saluran untuk lobyying bagi kelompok-kelompok berkepentingan yang terorganisasi, dengar pendapat oleh komisi-komisi legislatif dan komisi-komisi pekerjaan, semuanya ini mengurangi ketergantungan kepada administrasi lapangan sebagai satu saluran komunikasi politik.

Yang terpenting sekali dalam kenyataan bahwa kedua negara telah mengorganisir struktur-struktur lapangannya disekitar fungsi-fungsi yang telah dikhususkan: dapartemen-departemen bahkan biro-biro di dalam lingkungan departemen masing-masing mempunyai staf lapangannya sendiri dan ilmu bumi administratifnya sendiri mengenai batas-batas dan kantor-kantor daerah. Ini mengandung dua arti; *Pertama,* didaerah tidak ada seorang pejabat yang diberi kekuasaan luas untuk mewakili pemerintah nasional dan dalam satu posisi strategis untuk melakukan kegiatan badan-badan nasional secara bersama untuk tujuan-tujuan politik. *Kedua,* direktur-direktur daerah dari badan-badan fungsional yang dikhususkan (spesialis) atau profesional, diberi wewenang secara terbatas untuk melaksanakan program nasional yang khusus secara efektif.

Politik tidak terlepas dari kaitannya dengan sistem-sistem lapangan Amerikan dan Inggris. Akan tetapi, dengan meninggalkan dikotomi politik administrasi, jangan sampai menyebabkan kita meninggalkan semua perbedaan situasi-situasi.

Politik untuk tujuan-tujuan sekarang berarti secara minimal memelihara stabilitas negara dan sistem pemerintahan yang ada, dan sering kali berarti juga memaksimalkan kemungkinan-kemungkinan agar mereka yang sekarang sedang memegang tampuk kekuasaan dengan sistem pemerintahannya akan tetap memegang kekuasaannya. Tujuan-tujuan ini menunjukkan titik pandang mereka yang mempunyai jabatan dalam pemerintah nasional, karena peran olitik yang dimasukkannya pada sistem lapangan yang diciptakannya itu secara sentral merupakan pelayanan menurut tujuan mereka.

Pada bagian depan tulisan ini, pada intinya menjelaskan bahwa para warga negara dan kelompok-kelompok yang dipegang oleh pemerintah pusat berkeinginan memperlemah atau merebut kendali seluruh atau bagian-bagian sistem lapangan itu. Mereka akan berusaha merebut loyalitas dari badan-badan lapangan atau menegakkan struktur-struktur kekuasaan yang bersaing di daerah-daerah tertentu atau menetralisir pelayanan lapangan melalui undang-undang untuk mengurangi keleluasaan pemerintah dalam pengerahan tenaga baru, promosi, penggantian dan pemindahan personil lapangan.

2. Perumusan Masalah

Untuk mengungkapkan peran politik sistem administrasi lapangan, masalah yang terpenting adalah sebagai berikut :

1. Sifat dan kegentingan dari ancaman-ancaman terhadap stabilitas negara, terhadap pola pemerintah, dan terhadap kelangsungan pemerintah untuk memegang tampuk kekuasaan pusat.
2. Tersedia alternatif untuk memaksimalkan stabilitas atau pelengkap bagi organisasi lapangan.
3. Tersedia sumber-sumber dana yang memadai kelompok yang berkuasa untuk membentuk dan mempertahankan sistem lapangan terhadap tekanan-tekanan luar dan kelompok-kelompok lain kuat dalam masyarakat dan berhubungan erat dengan ini, kelompok yang menguasai perbendaharaan metode-metode untuk memelihara para administrator yang bekerja setia demi stabilitas.
4. Dampak tekanan dalam, mungkin timbul dari pihak lawan diatara departemen pusat dan para pejabat, dari volume kerja pemerintah yang bertambah, dan bergantian dari satu kepada satu paduan fungsional yang baru dalam kegiatan pemerintah.

Kita akan mempertimbangkan masalah-masalah ini menurut urutannya. Tujuannya bukan karena berambisi

menyelesaikan masalah-masalah, melainkan berusaha menemukan hal-hal untuk dikemukakan sebagai saran bagaimana cara melihat administrasi lapangan yang mempertimbangkan tujuan-tujuan politik dan kondisi politik. Untuk kepentingan ini, adalah mudah mengambil satu sistem politik yang pemeliharaannya merupakan satu nilai yang dihargai oleh mereka yang sedang berkuasa dalam pemerintahan. Lebih jauh kita ambil sistem yang menjadi salah satu instrumen yang mungkin juga dibentuk oleh pemerintah dan langsung mengejar nilai ini adalah sistem administrasi lapangan.

Dengan nasehat-nasehat yang bijaksana dan syarat-syarat yang dimengerti, kita lanjutkan meneliti sebagian dari kondisi yang menimbulkan, membentuk dan membatasi peran politik sistem-sistem administrasi.

B. Pembahasan

1. Penangkalan Administrasi terhadap Instabilitas Politik

Sifat dasar dan kegentingan ancaman-ancaman terhadap stabilitas adalah faktor utama yang dapat berubah (variabel) dalam menentukan sifat organisasi lapangan.

Dalam masyarakat yang bercirikan konsesus yang cukup besar, administrasi lapangan tidak perlu memikul beban berat untuk memenuhi dan menarik pendapatan dari rakyat jelata yang menentangnya, untuk menekan pembrontakan dan gangguan lain yang berat terhadap keamanan, dan untuk mengoperasikan dinas intelijen

terhadap para administrator lapangan dan mewaspadai ibu kota terhadap gerakan-gerakan yang baru muncul terhadap rezim itu. Tanpa konsesus atau setidak-tidaknya dalam keadaan pasivitas, sistem mungkin menjadi satu alat utama bagi pusat menjamin stabilitas. Ini cenderung memerlukan administrasi lapangan yang dibentuk dengan nilai otoriter. Ini biasanya berbentuk sistem prefectoral, yang menurut model aslinya, berarti satuan tunggal daerah-daerah yang masing-masing dikepalai oleh seorang pejabat pusat, gubernur propinsi, atau komisaris daerah dengan wewenang dan tanggung jawab untuk semua fungsi nasional di daerahnya.

Dua kualifikasi dapat ditambahkan. *Pertama,* alat-alat kekuasaan bukan hanya terdiri dari kekerasan, tetapi juga termasuk bujukan dan tamsil-tamsil pengertian. Kepala administrator lapangan tidak usah komandan militer, kecuali di garis perbatasan yang memerlukan perlindungan perbatasan bangsa terhadap musuh asing dan kegiatan subversif. Tema yang selalu ada adalah kepala administrator lapangan di sebuah daerah mewakili pemerintah.

Seorang kepala diharapkan menjadi seorang wakil yang patut dan mengesankan. Pengaruhnya diharapkan dapat diterima oleh orang-orang biasa dan juga oleh orang-orang terkemuka. Agar dapat menempatkan dirinya dengan mantap dalam lingkungan orang-orang terkemuka, secara ideal ia harus memiliki kecerdasan, pendidikan dan budaya yang sesuai dengan atau melebihi mereka. *Kedua,* sebuah pola lapangan yang dibuat dengan nilai-nilai

otoriter otoriter mungkin ditiru untuk diterapkan dengan bentuk luarnya dalam masyarakat yang sudah terlepas dari ancaman-ancaman terhadap stabilitas. Hal ini dapat dikemukakan sebagai alasan dengan pengaturan yang terus menerus lembaga-lembaga yang sudah lama, dengan kejadian yang tidak sebenarnya, atau logika yang menarik sehubungan dengan hirarki yang berbasis daerah.

Selain dari urusan stabilitas, logika itu sendiri mungkin memperjelas beberapa pilihan pola. Apa yang dapat dipelajari dengan analogi dan pengalaman mungkin menyebabkan daerah kelihatan sebagai basis yang logis dari semua organisasi pemerintah. Sistem-sistem pengadilan, perwakilan legislatif dan pemerintah lokal bahkan kini lebih banyak berbasiskan daerah. Konsep tanggung jawab administratif dapat dijadikan alat dengan membuat seorang pejabat nasional yang khusus bertanggung jawab atas satu daerah yang khusus.

Kembali ke tema pokok kita, ketiadaan konsensus mempunyai dua bentuk: *Pertama,* ketidakpuasan tersebar luas bila rasa seluruh kelas ekonomi, ras, pemeluk agama atau para nggota partai politik dalam masing-masing kasus yang tersebar dalam keseluruh negeri, terancam atau terampas hak dan keuntungannya oleh kebijaksanaan pemerintah nasional atau mungkin oleh keberadaan pemerintahannya sendiri. *Kedua,* ketidakpuasan khusus bersifat geografik. Sebuah daerah yang berbeda ras, agama, adat dan kesukuan dari dalam negeri lainnya mungkin mempunyai struktur kekuasaan yang memudahkan mobilisasi (mengerahkan)

sikap anti nasional, baik untuk penarikan atau sabotase penegakan hukum nasional. Di sini pula dikotomi mungkin memberikan keburukan kepada kita. Yaitu sebuah negeri yang mengalami dua macam ketidakpuasan.

Akhirnya ada sebuah negeri bahwa problemnya bukan administrasi daerah yang baru diperolehnya, dan bukan pula problem administrasi koloni-koloni melainkan, walaupun konsensus diketahui lemah, tujuannya adalah mempertahankan kekuasaan dan sistem prefectoral merupakan alat untuk tujuan itu. Pola tersebut terdapat di banyak negara Asia, Amerika Latin dan Afrika.

Stabilitas negara itu sering kali bergantung kepada dukungan struktur-struktur monolitik yang berupa birokrasi tentara, gereja, partai tunggal dan sipil. Staf administrasi lapangan mengambil tempat (berkedudukan) sebagai bagian birokrasi sipil dan dengan begitu merupakan satu sekutu sebagai satu alternatif terhadap struktur lain. Staf administrasi lapangan dengan loyalitasnya lebih terjamin dari tentara atau gereja.

Staf administrasi lapangan mempunyai peran lain dan lebih spesifik. Ancaman terhadap rezim tersebut mungkin menjelma sebagai revolusi ibu kota dan administrasi lapangan tidak terlibat langsung. Akan tetapi administrasi lapangan itulah yang mengeruk keuntungan yang mengalir berlimpah kepada kelompok berkuasa di pusat, dan digunakan untuk memelihara tentara dan birokrasi sipil yang berjuang dan menyuap lawan-lawan politik. Lebih penting lagi, administrator lapangan menekan

atau memperingatkan pemerintah pusat atau ancaman-ancaman di daerah yang berkembang atas rezim itu.

Ancaman-ancaman terhadap stabilitas mungkin selalu terdapat ditempat tertentu bagi negara-negara tertentu yang sudah lebih maju atau kurang maju. Negara-negara Barat yang tidak menciptakan mekanisme yang dapat dimanfaatkan oleh golongan oposisi untuk memperoleh kekuasaan secara damai, sedangkan oposisi dalam negeri yang membahayakan rezim itu seperti Portugal, Spanyol, Jerman, dan Italia Fascist. Misalnya, mungkin menciptakan struktur otoriter. Dalam struktur semacam itu administrasi memainkan peran politik yang penting dan bentuk prefectoral administrasi lapangan bisa diharapkan mempercayakannya kepada para penguasa. Bahkan demokrasi liberal yang mempunyai konsensus cukup besar tetapi memungkinkan kekurangan stabilitas, meungkin merasa administrasi lapangannya harus memegang peran politik untuk memanipulasi persoalan-persoalan sehingga tercapailah semacam stabilitas.

Sistem prefectoral Perancis pada masa itu dirancang dan dilaksanakan terus dengan banyak memperhatikan problem-problem stabilitas. Pada mulanya alat administrasi otoriter Napoleon dilaksanakan oleh beberapa rezim secara berurutan, suatu alat untuk menekan kekacauan, untuk berwaspada oleh pemerintah pusat terhadap keadaan opini umum dan bahaya terhadap negara, dan untuk mengatur pemilihan-pemilihan guna menunjang pemerintah di masa itu. Begitu pentingnya alat politik dari administrasi lapangan

sehingga kontrol (kendali) departemen dalam negeri yang membawahi prefect-prefect menjadi sasaran penting bagi partai-partai politik.

Bahkan Italia yang jauh dari masa Fascist sudah juga terlanda ancaman-ancaman terhadap stabilitas. Setelah perang dunia kedua sejumlah kota yang penting dikuasai oleh orang-orang komunis. Oleh karena itu prefect-prefect di daerah yang pemerintah kotamadyanya dikuasai oleh komunis, sudah menjadi bersikap tegas dan membuat perbedaan dalam penggunaan kekuasaan prefectoralnya menurut pertimbangan, penjatahan bantuan, penerapan sanksi dan semacam lainnya untuk memperlemah cengkraman partai komunis di kota-kota itu. Maka di sini pulalah sistem prefectoral tampak merupakan bagian topang kepada stabilitas sebagian instrument (alat) politik.

2. Stabilitas Nasional dan Kekuasaan yang Diterapkan di Daerah

Ada tanggapan-tanggapan lain yang mungkin terhadap keperluan demi stabilitas negara, pola pemerintahannya dan kelompoknya yang sedang berkuasa. Satu alternatif utama atau pelengkap untuk sistem lapangan prefectoral adalah mengakui kelompok-kelompok yang sangat tidak senang dan mendaftar pemimpin-pemimpinnya untuk jabatan negara. Satu alternatif lainnya adalah penggunaan struktur-struktur regional yang ada sebagai mekanisme lapangan pemerintah pusat.

Perkembangan bangsa-bangsa yang sejati, yang secara

historis berkaitan dengan absolutisme monarki, harus meninggalkan administrasi yang dikuasakan dan dibagi-bagi ini cukup banyak dan harus menggantikannya dengan administrasi lapangan.

Dalam kedua negara Perancis dan Inggris, bahaya politik bukan hanya terletak pada prinsip kekuasaan yang diterapkan didaerah, apakah dari kekuasaan oleh raja atau diberi sebagai keramat menurut adat, melainkan terletak pada hubungan yang merugikan diantara sumber-sumber kekuasaan raja dan sumber-sumber kekuasaan para baron. Untuk penguasa yang berhasil, raja perlu perlu menjadi baron yang terbesar dari bangsa itu dengan hak-haknya tersendiri, dengan kekayaan yang besar sekali, teristimewa tanah yang produktif dan fungsi-dungsinya yang mengahsilkan keuntungan seperti hak memberikan keputusan, hak pribadinya dan hak kerajaannya.

Bila golongan atas yang berkuasa terdiri dari orang terkemuka dengan jumlah terbatas, sebagian kecil dari mereka bersedia bergabung dengan kekuatan atau bersekutu dengan kekuasaan asing dan melancarkan pemeberontakan atau perang terhadap raja. Dan pula mereka mungkin juga membentuk liga-liga saingan dan bahkan kalau tidak ditujukan terhadap raja, selama berpuluh-puluh tahun dapat mengganggu kedamaian dan raja tidak mempunyai keampuhan untuk memulihkannya.

Secara singkat, ketergantungan kepentingan nasional pada pelaksanaan oleh struktur daerah adalah pengaturan yang berjalan sebaik-baiknya bila struktur-struktur daerah

itu cukup lemah, sehingga perbuatan mereka yang setia dapat dijamin baik. Pemberian peran badan-badan lapangan kepada orang-orang yang berwenang di daerah merupakan satu tambahan kepada kekuasaan mereka. Maka selayaknyalah memandang pengaturan itu berjalan terus hanya apabila :

a. Orang-orang yang berwenang di daerah berjumlah banyak dan kecil.
b. Pemerintahan pusat mempunyai alat-alat yang dapat digunakannya untuk mendorong pelaksanaannya.

3. Loyalitas Para Administrator Lapangan

Satu sistem administrasi lapangan termasuk sistem yang dibentuk bersama dengan jalur-jalur prefectoral (jabatan/kekuasaan daerah) tidak dapat melaksanakan peran politiknya untuk mendukung stabilitas, kecuali kondisi-kondisi lain dipenuhi. Di sini diperlukan alat-alat yang memadahi guna memelihara para administrator agar tetap setia kepada tujuan-tujuan nasional, dan para pemegang kekuasaan pusat perlu memiliki sumber-sumber dana memadai untuk memelihara sistem lapangan itu bahkan walaupun itu mengecam tujuan-tujuan kelompok kuat dalam masyarakat.

Adapun sifat-sifat khas yang menekankan dan membedakan problem-problem lapangan. Orang-orang yang berdinas di kota dapat diamati dari dekat,

persekongkolannya yang terbuka, persaingan-persaingan yang dilakukan untuk kepentingan penguasa. Orang-orang yang berdinas di tempat yang jauh tidak dapat diawasi seperti itu. Sebaliknya bahkan kalau mereka tidak mempunyai ambisi pribadi untuk mengorganisir perlawanan terhadap ibukota, mereka selalu terbuka bagi urusan para bangsawan dan orang biasa setempat untuk kepentingan-kepentingan agama. Namun, lebih dari pada itu beberapa administrator daerah yang berstatus prefectoral mungkin berhasrat melancarkan serangan terhadap penguasa yang ada. Satu sebab yang penting mengapa mereka begitu radikal adalah keadaan di beberapa negeri prefect atau gubernur provinsi, karena memiliki jabatannya itulah, memiliki cukup banyak sumber-sumber tenaga manusia dan harta. Ini dapat dikerahkan dalam satu persekutuan dengan beberapa administrator yang sama untuk melakukan serangan terhadap ibu kota atau lebih biasa mereka dapat dikerahkan semata-semata untuk tuntutan otonomi daerah.

Kalau jalan terbuka untuk memilih para administrator lapangan, yang menurut latar belakang mereka, tidak mungkin berkuasa atau bermusuhan, problem serius yang masih ada adalah menjamin loyalitas selanjutnya. Untuk keperluan ini dalam zaman modern sekolah-sekolah kontinental dan semacam sekolah-sekolah yang khusus, seperti sekolah administrasi nasional Perancis sudah membentuk karakter para dministrator umum baik pusat maupun lapangan.

Kesukaran-kesukaran khusus dinas lapangan dalam hal kesetiaan tidak diselesaikan pada pendahuluan masuk. Sanksi-sanksi negatif sudah jarang begitu efektif sebagai tindakan-tindakan sistematis untuk menghilangkan godaan dan mengadakan pengawasan secara teratur. Dan para penguasa yang bijaksana sudah menetapkan batas-batas waktu untuk seorang administrator lapangan berdinas di daerah.

Sejarah administrasi lapangan penuh dengan kegagalan dan ada juga keberhasilan dan seorang penguasa yang lemah atau tidak aktif atau penasehat yang tidak cerdik mungkin mengizinkan dinas lama kepada para administrator didaerah-daerahnya.

Cara lain sudah dipergunakan untuk menjamin kesetiaan. Para administrator lapangan mungkin diharuskan datang ke ibukota, tiga atau empat setahun untuk pemeriksaan keterangan keuangan mereka, pemeriksaan pelaksanaan, sebagai cara untuk mengingatkan keuangan negara dan para penguasa. Orang-orang yang diistana pusat mungkin dikirimkan untuk melakukan perjalanan ke propinsi-propinsi untuk menyelidiki, melaporkan, menegur dan mengoreksi.

Beberapa cara untuk memelihara sistem prefectoral dasar yang berjalan setia dan efektif sudah mencampuri sistem itu sendiri. Ide dasar dari sistem prefectoral yang memenuhi tujuan-tujuan politik adalah dalam masing-masing daerah lapangan seharusnya ada petugas yang diberi kekuasaan secara luas yang diharapkan melayani

kepentingan-kepentingan negara dan para penguasanya. Hal ini tidak dapat dipercaya untuk memberikan pelayanan setia dan efektif dalam jabatan-jabatan terpenting ini.

Dalam negeri-negeri totaliter hirarki partai bersaing dengan memberi penerangan tentang dan kadang-kadang berusaha memberikan perintah-perintah kepada para gubernur prefectoral. Kejadian ini telah dijadikan dokumentasi untuk Rusia Komunis, Jerman Nazi dan Italia Fascist. Dalam negara-negara ini dan negara-negara partai tunggal yang tidak sepenuhnya totaliter, sering ada sesuatu yang mengandung dua arti mengenai apakah hirarki administratif pejabat seharusnya diambil alih pada tingkat tingkatnya yang penting dengan mengangkat orang-orang partai yang kuat ataukah diisi oleh pegawai-pegawai negeri yang tindakan-tindakannya diawasi dan dikritik oleh para anggota hirarki partai. Misalnya bekas koloni Inggris di Afrika, komisaris-komisaris distrik yang dirancang untuk dipegang oleh pegawai negeri kolonial Inggris sedangan diafrikanisasi.

4. Tekanan-tekanan Terhadap Pemisahan

Suatu sistem yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan stabilitas dalam sebuah negeri yang lemah dalam konsensus mengahadapi tantangan ketika kebutuhan dan kondisi-kondisi lain timbul.

Ketika pengadilan raja atau dewan melahirkan departemen-departemen dan biro-biro yang dibedakan secara khusus, pusat itu sendiri melepaskan kesatuan

agar administrator prefectoral tunggal dapat terwujud di lapangan. Karena perbedaan ini, di pusat cenderung bersamaan dengan kenaikan volume pekerjaan pemerintah yang meletakkan beban besar pada administrator lapangan yang berbeda fungsinya. Akan tetapi, kemudian para bawahan ini memperoleh setahap kebebasan dalam hukum atau dalam kenyataan dan mengadakan hubungan langsung ke departemen-departemen yang sesuai dengan urusan-urusan khusus mereka.

Penetapan pendapatan (pajak) dan penagihannya, penetapan keputusan dan pengawasan hutan-hutan dan air boleh dipisahkan secara keseluruhan atau sebagian. Tetapi pejabat-pejabat prefectoral masih tetap ada yang masih bersangkutan dengan penegak hukum dan ketertiban dan yang menyumbangkan pengetahuannya tentang distrik itu dan memberikan sanksi-sanksinya kepada badan-badan lapangan pemerintah pusat yang lebih khusus. Sewaktu-sewaktu penguasa pusat atau wakilnya yang kuat akan menjadi cemas atas pemisahan di lapangan, dan kemudian satu sistem bertipe perfector yang baru diterapkan di atas sistem yang sedang berjalan sehingga menimbulkan kekacauan.

Karena fungsi-fungsi pemerintah bertambah dalam dasar-dasar teknis karena pelatihan profesional yang tepat berkembang untuk berbagai kekhususan, kecendrungan terhadap pemisaha menjadi meningkat.

Sistem administrasi lapangan yang dibentuk di sekitar masalah stabilitas terpengaruh bilamana program-program

pemerintah menjadi banyak berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang kurang langsung berhubungan dengan tujuan stabilitas.

Beberapa kualifikasi penting harus ditambahkan. Program-program pembangunan ekonomi sosial, terutama bukan tetapi bukan satu-satunya di negara yang baru berkembang, khusus membutuhkan pengerahan tenaga manusia dan pendapatan (pajak), pembagian keuntungan-keuntungan tetap dan kebiasaan-kebiasaan budaya, dan mengkoordinir aktivitas-aktivitas berprioritas tinggi yang kompetitif.

Di banyak negara berkembang, jiawa kedaerahan dan kesukuan berkembang luas, kesadaran memiliki satu bangsa lemah, akibatnya timbul sparatisme dan tuntutan ekonomi yang mengancam stabilitas dan realisasi program pembangunan ekonomi dan sosial. Maka disinilah administrator lapangan mempunyai peran politik yang besar. Bahkan dalam suatu bangsa yang modern, penugasan prefect dengan peran besar dalam perencanaan dan pengembangan ekonomi menimbulkan persoalan tentang kecocokannya peran tradisional yang menunjang stabilitas.

5. Konsensus, Politik dan Administrasi

Jelas sekali pentingnya peran politik dari agen lapangan generalis bervariasi menurut banyaknya dan efisiensi instrumen-instrumen lain masyarakat untuk menjadi perantara antara para penguasa dan ibu kota dan

daerah yang diatur, dan para warga yang lebih diperhatikan dan yang kurang diperhatikan. Hal itu berubah juga menurut tujuan-tujuan politik dan hambatan-hambatan terhadap prestasinya. Gabriel Almond telah membantu membedakan empat fungsi input (masukan) dari sesuatu sistem politik, sosialisasi dan politik dan pengarahan tenaga baru, artikulasi (penegasan) kepentingan, agregasi (pengumpulan) kepentingan dan komunikasi politik.

Suatu masyarakat yang mempunyai tingkat konsensus yang tinggi dan mempunyai lembaga-lembaga untuk memelihara konsensus dan menyalurkan kontroversi-kontroversi yang menimbulkan perpecahan sehingga memberikan kesempatan untuk menyatakan pendapat dan resolusi, tidak perlu memberikan peran politik kepada sistem administrasi lapangan. Bilamana kondisi-kondisi ini tidak berkembang luas, administrasi lapangan mungkin harus diperkuat dengan dukungan stabilitas politik. Ada konsekuensi-konsekuensi untuk struktur sistem sistem administrasi lapangan.

Dalam situasi pertama, tanggung jawab untuk memelihara hukum dan ketertiban, untuk menghukum beberapa penantangnya, untuk pelaksanaan pemilihan-pemilihan, dan untuk sebagian besar fungsi lainnya mungkin disebarkan diantara pemerintah-pemerintah kurang bersifat nasional, diantara berbagai badan penyelidikan dan penuntutan, diantara biro-biro dan departemen-departemen yang berfungsi khusus. Dalam situasi kedua, pemeliharaan hukum dan ketertiban khusus

dipusatkan di tangan seorang wakil pemerintah nasional yang bertugas di wilayahnya sehingga sanksi-sanksinya mungkin mendukungnya dan penilaiannya mengenai reaksi-reaksi politik lokal mengubahnya, dan siapa diangkat menjadi pengawas pemilihan-pemilihan dan supervisor pemerintah-pemerintah lokal.

Sebagaimana sudah dikatakan Almond dengan bijaksana, semua sistem politik secara budaya dipadu, yang mengandung unsur-unsur tradisi dan rasionalitas, semua sistem politik merupakan sistem tradisional atau sistem dengan perubahan-perubahan di dalamnya sedang terjadi. Maka sebuah negara tanpa sesuatu konsensus dan sebuah negara tanpa sesuatu dimensi (perselisihan) bertentangan dengan prekondisi maupun fungsi-fungsi kenegaraan. Sesudah diketahui kenyataannya tentang paduan yang berubah-ubah unsur-unsur yang mendukung dan mengancam stabilitas, orang mungkin mengira bahwa sistem-sistem administrasi lapangan adalah tidak murni, yakni merupakan campuran dari corak-corak organisasi prefectoral dan fungsional dan digerakkan oleh tujuan-tujuan politik dan administratif secara terpadu.

C. Kesimpulan

1. Pola-pola administrasi lapangan di Amerika dan Inggris lebih mengutamakan nilai-nilai administratifnya dari pada nilai-nilai politik. Di dalam studi administrasi lapangan masih adanya dipertahankan sifat kotomi politik-

administrasi, walaupun para sarjana kita cenderung mengabaikan aspek-aspek politik dari administrasi lapangan. Di Amerika dan Inggris telah meninggalkan urusan-urusan utama politik tertentu di luar kontrol langsung pemerintah nasional. Dan bercirikan bahwa memberikan kesempatan yang luas terbuka bagi kepentingan lokal untuk disampaikan ke pemerintah pusat, yang lebih penting lagi adalah kedua negara telah mengorganisir struktur lapangannya di sekitar fungsi yang telah dikhususkan yaitu departemen-departemen bahkan biro-biro didalam lingkungan departemen masing-masing mempunyai staf lapangannya sendiri.

2. Politik untuk tujuan-tujuan sekarang berarti secara minimal memelihara stabilitas negara dan sistem pemerintahan yang ada, dan sering kali berarti juga memaksimalkan kemungkinan-kemungkinan agar mereka yang sekarang sedang memegang tampuk kekuasaan dengan sistem pemerintahannya akan tetap memegang kekuasaannya. Para kelompok yang dipegang oleh pemerintah pusat berkeinginan memperlemah atau merebut kendali seluruh atau sebagian sistem lapangan. Mereka akan merebut loyalitas dari badan lapangan atau menegakkan struktur kekuasaan didaerah tertentu atau menetralisir pelayanan lapangan melalui undang-undang, untuk mengurangi keleluasaan

pemerintah pusat dalam pengerahan tenaga baru, promosi, penggantian dan pemindahan personil lapangan. Pada satu pihak, administrasi lapangan hanyalah salah satu instrumen untuk meningkatkan stabilitas politik. Dan dipihak lain sistem administrasi lapangan dapat memenuhi tujuan-tujuan lain bersama-sama dengan tujuan stabilitas.

3. Dalam masyarakat yang bercirikan konsensus yang cukup besar , administrasi lapangan tidak perlu memikul beban berat. Misalnya dalam menangani pemberontakan atau keamanan lainnya. Namun bagi negara yang tanpa konsensus, sistem administrasi lapangan menjadi satu alat utama bagi pusat untuk menjamin stabilitas, ini cenderung memerlukan suatu organisasi lapangan yang dibentuk dengan nilai-nilai otoriter. Ini biasanya berbentuk sistem prefectoral, yang menurut model aslinya berarti satuan tunggal daerah-daerah yang masing-masing dikepalai oleh seorang pejabat (kepala perfect) nasional, gubernur propinsi, atau komisaris daerah, dengan wewenang dan tanggung jawab fungsi nasional didaerahnya. Dan kepala administrator lapangan tidak perlu komandan militer. Ia harus memiliki kecerdasan, pendidikan dan budaya. Pengaruhnya diharapkan dapat diterima oleh orang-orang biasa dan orang-orang terkemuka.

4. Dalam banyak negara berkembang, jiwa kedaerahan dan kesukuan berkembang luas, kesadaran memiliki suatu bangsa lemah, akibatnya timbul spratisme dan tuntutan otonomi yang mengancam stabilitas dan realisasi program pembangunan ekonomi dan sosial. Maka disinilah diperlukan peran politik administrasi lapangan. Dalam dua peran ini tindakan prefectoral perlu diseimbangkan baik menunjang stabilitas negara dalam strukturnya yang lama maupun prinsip-prinsip fundamentalnya, dan mendorong bentuk-bentuk ekonomi yang baru sehingga memberikan vitalitas dan kekuatannya.
5. Suatu masyarakat yang mempunyai tingkat konsensus yang tinggi dan mempunyai lembaga-lembaga untuk memelihara konsensus dan menyalurkan kontroversi-kontroversi yang menimbulkan perpecahan sehingga memberikan kesempatan untuk menyatakan pendapat dan resolusi, tidak perlu memberikan peran politik kepada sistem administrasi lapangan.

D. Daftar Pustaka

Bellone, Carl J. 1980. *Theory and New Public Administration.*

Heady, Ferrel. 1966. *Public Administration, A Comparative Study.*

Riggs, Fred W. 1988. *Administrasi Negara-negara Berkembang: Teori Masyarakat Prisatis.*

Reford, E. 1986. *Public Administration.*

Stillman II, Richard J. 1992. *Public Administration, Concepts and Cases.*

BAB IV

MOSI TIDAK PERCAYA ANGGOTA TERHADAP KETUA DPRD KOTA DUMAI DITINJAU DARI ASPEK HUKUM DAN POLITIK

A. Pendahuluan

Mosi tidak percaya merupakan suatu pernyataan sikap seseorang atau beberapa orang yang memiliki pandangan yang sama terhadap kinerja kepemimpinan seseorang. Kejadian mosi tidak percaya seperti yang terjadi di DPRD Dumai bukalah satu-satunya yang pernah terjadi di dalam sistem Demokrasi dan Ketatanegaraan Indonesia. Katakanlah, misalnya mosi tidak percaya DPR terhadap Kepemimpinan Presiden K.H. Abdul Rahman Wahid, Sebagian anggota DPRD terhadap Kepemimpinan Bupati Kampar dan Mosi tidak percaya sebahagian anggota DPR RI terhadap Kepemimpinan Ir. Akbar Tanjung. Kesemuanya itu merupakan fenomena yang tetap ada dan mungkin saja terjadi dalam dinamika sistem berdemokrasi dan ketatanegaraan negara kita di era reformasi saat ini. Namun demikian, konflik tersebut semestinya tidak menimbulkan dampak yang luas kepada masyarakat yang dikhawatirkan

berakibat kepada konflik sosial dan kemacetan proses pembangunan. Disini dituntut penyelesaian segera secara arif dan bijaksana dalam kerangka sistem hukum, politik dan sosial yang kita anut.

B. Pembahasan

Paling tidak ada dua aspek yang dapat kita tinjau dalam mengkaji mosi tidak percaya anggota terhadap Kepemimpinan Ketua DPRD Dumai, yaitu : dilihat dari aspek hukum dan politik.

1. Aspek Hukum

Sebagai dasar hukum keberadaan DPRD Kota Dumai adalah pasal 28 UUD 45; UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah; UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR-DPR-DPRD; UU No. 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Dumai.

Sedangkan bagaimana menurut hukum yang berkaitan dengan mosi tidak percaya anggota terhadap Ketua DPRD Kota Dumai antara lain dapat kita telusuri dari PP No. 01 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPR dan DPRD; Kep. Mendagri No. 59 Tahun 1999 tentang Pembentukan Badan Legislatif Kota Dumai; Kepeputusan DPRD Kota Dumai No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Tertib DPRD Kota Dumai; Keputusan Rapat Paripurna DPRD Kota Dumai tanggal 3 September 1999; Mosi tidak percaya 18 anggota Dewan terhadap Ketua DPRD Kota Dumai tanggal

3 Januari 2003; dan Sidang Paripurna DPRD pada tanggal 17 Januari 2003.

Kembali kepada persoalan semula, yaitu sejauhmana kekuatan hukum mosi tidak percaya yang diajukan 18 anggota DPRD yang kemudian menjadi keputusan secara aklamasi DPRD pada Sidang Paripurna Dewan pada tanggal 17 Januari 2003 apabila dilihat dari sistem hukum ketatanegaraan kita. Jawabannya tentu tidaklah mudah, karena suatu keputusan DPRD kekuatan hukumnya tentu pula dilihat dari bagaimana proses atau prosedur dan konsekuensi atau akibat-akibat yang ditimbulkannya.

Pada dasarnya legitimasi otoritas yang dimiliki ketua DPRD saat ini adalah suatu dukungan kepercayaan yang diberikan oleh anggota-anggotanya melalui pemilihan Ketua DPRD pada sidang paripurna sebelumnya, dan ini merupakan suatu keputusan yang tertinggi di Lembaga Legislatif di Kota Dumai. Sudah barang tentu suatu keputusan tersebut telah melalui prosedur dan tata tertib yang berlaku.

Persoalannya muncul kemudian, apakah syah atau tidak pada saat tertentu legitimasi otoritas atau dukungan kepada ketua DPRD dicabut kembali yang dimanifestasikan melalui sikap politik atau mosi tidak percaya yang diputuskan DPRD pada sidang paripurna DPRD tanggal 17 Januari 2003.

Dilihat dari aspek hukum meskipun tata tertib tidak mengatur persyaratan yang mengatur berhentinya

seorang ketua Dewan, namun sebagai logika hukum dapat mengacu kepada persyaratan untuk menjadi calon ketua DPRD, artinya apabila suatu ketika seorang ketua tidak lagi mampu melaksanakan persyaratan tersebut berdasarkan indikator tertentu maka secara hukum syah saja legitimasi otoritas yang diberikan anggota dewan dicabut kembali, tentunya harus melalui mekanisme yang berlaku di DPRD. Dengan demikian sikap politik atau mosi tidak percaya yang diputuskan DPRD pada sidang paripurna DPRD tanggal 17 Januari 2003 merupakan suatu keputusan yang legitimed tentunya setelah melalui prosedur dan mekanisme yang berlaku.

Namun demikian, ketua dewan yang di mosi tidak percaya dapat saja mengajukan hak-hak hukum kepada lembaga peradilan dan hak politiknya kepada masyarakat, kepada partainya maupun kepada konsetuennya, paling tidak nama baik.

2. Aspek Politik

Politik dalam pengertian yang luas diartikan sebagai tatanan kehidupan bernegara dalam upaya pencapaian tujuannya. Dalam kerangka Otonomi Daerah, politik lokal bermakna pula sebagai usaha atau kegiatan yang dilakukan anggota atau organisasi masyarakat lokal untuk mencapai tujuannya, termasuk partai politik yang tercermin melalui sistem perwakilan di DPRD.

Dalam kaitannya dengan mosi tidak percaya dari anggota terhadap ketua DPRD Kota Dumai dilihat dari

aspek politik syah-syah saja namun harus berlandaskan kepada peraturan yang berlaku, sebagai konsekuensi kesepakatan bersama (kontrak sosial) dalam sistem politik dari demokrasi (aspek hukum).

Berpolitik bukanlah tujuan akhir dari pencapaian tujuan, melainkan sebagai salah satu sarana. Karena itu ada kepentingan lebih besar yang menjadi tanggungjawab dari setiap partai politik dan anggotanya di DPRD yaitu upaya mencapai kesejahteraan rakyat.

Kesadaran akan tanggungjawab seperti ini harus selalu tercermin pada setiap sikap dan perilaku anggota DPRD. Mengingat lembaga legislatif merupakan perangkat daerah sebagai patner kerja dengan lembaga eksekutif dalam rangka mencapai tujuan keseluruhan masyarakat dalam kerangka Otonomi Daerah dibawah naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks permasalahan mosi tidak percaya dari anggota kepada ketua DPRD Kota Dumai, sudah barang tentu merupakan konsekuensi politik itu sendiri, selain persoalan kepentingan dan idealisme dari figur politik juga alasan organisasi dan manajemen kelembagaan DPRD itu sendiri dalam pencapaian tujuannya. Apabila seorang figur kepemimpinan (leadership) DPRD berdasarkan kriteria (indikator) tertentu dianggap tidak lagi mampu mengemban misi DPRD sehingga berpengaruh terhadap menurunnya kinerja Dewan, maka boleh saja dukungan politik atau legitimasi otoritas ketua dewan sebelum habis masa jabatannya dicabut kembali. Namun demikan,

tindakan politik demikian tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang tentunya harus berpedoman kepada mekanisme yang berlaku.

Dilihat dari aspek politik mosi tidak percaya merupakan sikap politik dari anggota dewan yang dapat dan mudah dipahami karena setiap anggota dewan memiliki tanggungjawab terhadap rakyat yang memilihnya melalui partai-partai politik. Hal demikian merupakan konsekuensi apabila partai-partai politik ingin mendapat dukungan pada PEMILU (Pemiliham Umum) berikutnya.

C. Penutup

Supaya persoalan mosi tidak percaya ini tidak menimbulkan dampak atau ekses publik yang luas dalam masyarakat, dapat pula diselesaikan secara *deal* komunikasi politik pula. Masing-masing pihak dapat melakukan melaui dialog atau musyawarah dan mufakat. Mencari penyelesaian secara adil, arif dan bijaksana sehingga tidak ada individu atau kelompok yang merasa dikalahkan, karena ada tanggungjawab yang lebih besar adalah kepentingan terhadap masyarakat. Namun, apabila ada kebuntuan politik, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui pengambilan keputusan meskipun pada akhirnya melaui voting. Karena itu secara politik hasil rapat paripurna DPRD Kota Dumai tanggal 17 Januari 2002 menurut saya syah adanya dan memilki kekuatan hukum dalam sistem hukum ketatanegaraan dan sistem politik negara kita.

D. Daftar Pustaka

Ferrel Heady, 1966. Public Administration, A Comparative Study.

Fred W. Riggs, 1988. Administrasi Negara-negara Berkembang: Teori Masyarakat Prisatis.

Richard J. Stillman II, 1992. Public Administration, Concepts and Cases.

Carl J. Bellone, 1980. Theory and New Public Administration.

E. Reford, 1986. Public Administration.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah;

UU No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR-DPR-DPRD;

UU No. 16 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kota Dumai.

PP No. 01 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPR dan DPRD.

Kep. Mendagri No. 59 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Badan Legislatif Kota Dumai; Kepeputusan DPRD Kota Dumai No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Tertib DPRD Kota Dumai;

BAB V

PEMBANGUNAN SUMBER DAYA MANUSIA DI PEDESAAN

A. Pendahuluan

Kalu kita amati perkembangan pembangunan sampai saat ini, kebijakan pembangunan masih tetap menitik beratkan pada pembangunan ekonomi, diiringi dengan peningkatan sumber daya manusia. Kemudian dari berbagai kasus yang mengemuka di berbagai media massa, ternyata kolipnya ekonomi yang dirasakan saat ini dikarenakan kebijakan ekonomi yang hanya mengejar pertumbuhan, mudahnya terjadi kebocoran pembangunan akibat prktek KKN, dan rendahnya kualitas produk dan daya saing Indonesia dalam percaturan ekonomi global. Pada sisi yang lain kita masih merasakan dampak kebijakan yang salah dimasa Orde Baru, diantaranya terjadi polarisasi kesempatan berusaha antara para konglomerat dengan pengusaha kecil, antara masyarakat desa dan kota, antara mereka yang dekat dengan pusat kekuasaan dengan mereka yang tidak mendapat akses kepada pemerintah.

Akhirnya sekitar 90 % asset bangsa Indonesia dikuasai sekitar 3 % penduduk Indonesia (kelas atas), sedangkan 10 % asset sisanya dikuasai sekita 97 % penduduk Indonesia (kelas menengah ke bawah).

Kesenjangan yang seperti itu ternyata bukan saja di alami bangsa Indonesia. Dari pengalaman berbagai negara yang tidak menegakkan demokrasi dengan baik mengalami hal yang sama, pembangunannya tidak akan berkelanjutan, artinya akan terjadi pasang surut, seperti bekas-bekas negara komunis. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, apabila tidak mengindahkan partisipasi politik dan sosial budaya masyarakat, senderung menghasilkan kesenjangan, yakni kesenjangan kesempatan berusaha dan tingkat pendapatan. Tidak terjadinya rembesan dalam pertumbuhan seperti yang diharapkan melalui paradigma trikle down, adalah karena struktur kekuasan menghambat terjadinya dampak rembesan dari pertumbuhan ekonomi pada kesejahteraan masyarakat.

Orientasi pembangunan bangsa Indonesia kedepan tidak lain adalah pembangunan yang merata dan berkeadilan, dilaksanakan dan dirasakan manfaatnya oleh seluruh rakyat. Sejak bangsa Indonesia merdeka sudah cukup lama juga kita membangun. Ini bermakna bahwa selama kita membangun, seharusnya telah cukup ada kemajuan yang kita peroleh, baik kemajuan ekonomi; pertumbuhan maupun aset yang dimiliki, demikian pula kemajuan sumber daya manusia dan kemajuan bidang teknologi. Namun dewasa ini yang dirasakan rakyat tidak

saja kesenjangan pendapatan, akan tetapi juga kesenjangan pembangunan antar wilayah/daerah.

Meskipun disadari potensi sumber daya alam yang belum dikelola berada di perdesaan, namun justru yang menjarah sebagai pelaku utama adalah mereka yang tinggal dikota. Jika sekarang kita membuat pernyataan bahwa orang-orang pusat telah menguras kekayaan daerah, namun jangan kita lupa bahwa tidak jauh berbeda dengan orang-orang kota pun telah melakukan hal yang sama terhadap masyarakat di perdesaan.

Sesungguhnya mengapa masyarakat perdesaan kurang dapat meningkatkan "kesejahteraan" dalam arti aspek ekonomi. Jika kita identifikasi banyak faktor yang menjadi penyebabnya, antara lain faktor sumber daya manusia, struktur modal, teknologi, manajemen usaha, kelembagaan masyarakat, sarana-prasarana dan lain-lain. Namun kalau kita tarik benang merahnya dari sekian banyak persoalan yang dihadapi, terakumulasilah masalah tersebut yang berpuncak pada persoalan sumber daya manusianya. Ini mudah dipahami jika kita mengacu pada pandangan dalam manajemen modern bahwa manusia sebagai sumber utama yang menjadi penentu pencapaian tujuan.

B. Kerangka Acuan Pembangunan Nasional (Perdesaan)

Dalam kerangka pembangunan nasional dewasa ini, pembangunan yang memberdayakan masyarakat

diperdesaan haruslah menjadi pusat perhatian dan tanggungjawab bersama. Membangun masyarakat perdesaan berarti pula membangun sebagian besar penduduk Indonesia. Ini dapat dipahami karena lebih kurang 80 % penduduk Indonesia tersebar di desa-desa.

Selain memiliki potensi sumber daya manusia, desa juga memiliki sumber daya alam. Pada sisi yang lain desa juga cukup banyak memberi kontribusi hasil-hasilnya kepada penduduk kota. Penduduk kota tidak mungkin dapat bertahan untuk hidup, kalau seandainya pangan, sayur-sayuran, buah-buhan, ikan dan papan tidak disuplai dari penduduk desa. Dengan demikian pembangunan ,masyarakat perdesaan harus menjadi pusat perhatian yang lebih serius, terencana, terpadu dan berkesinambungan.

Pemerintah baru dewasa ini dibawah kepemimpinn K.H. Abdurrahman Wahid telah mulai menyadari pentingnya pembangunan masyarakat di perdesaaan sebagai bagian penduduk Indonesia. Oleh karena itu telah disadari perlu dilanjutkan pengembangan konsep ekonomi kerakyatan, penegakan demokrasi dan HAM, serta pendidikan politik masyarakat. Bentuk nyata usaha menuju kondisi seperti itu, pemerintah telah berketetapan akan melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya, selain memberi pemekaran wilayah/daerah. Perangkat Undang-Undang yang mengatur untuk otonomi dan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah telah dikeluarkan lewat UU No. 22 dan 25 tahun 1999, namun UU tersebut masih belum begitu jelas mengatur tentang otonomi desa.

Sebenarnya konsep otonomi desa yang diwariskan Pemerintah Belanda cukup baik bagi masyarakat desa jika dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Hanya saja pada masa orde baru karena kuatnya struktur kekuasaan pada waktu itu mengakibatkan masyarakat desa belum dapat memahami secara baik konsep dan hakekat dari otonomi desa yang dimaksud. Akibatnya dapat dirasakan saat ini, lemahnya kepemimpinan formal termasuk kepala desa, tidak ada upaya yang terencana dan sungguh-sungguh untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia, disamping lemahnya struktur perekonomian desa.

Walaupun pemerintah melalui konsep otonomi memberikan kewenangan sepenuhnya kepada desa untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri, namun karena sumber daya manusianya lemah, hasil dari semuanya itu tidak memberikan dampak pada peningkatan kesejahteran masyarakat.

Pembangunan yang hanya memfokuskn pada pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi telah menimbulkan kesenjangan sosial yang mengakibatkan terjadinya perbedaan pola pikir masyarakat. Mereka yang mendapatklan kesempatan belajar ke jenjang yang lebih tinggi, memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas, telah mampu mencapai kemajuan dibidang ekonomi. Kenyataan ini memberi gambaran bahwa dalam proses pembangunan ada bagian dari sistem kemasyarakatan yang kurang berfungsi, sehingga memberi dampak pada ketidak seimbangan pada kemajuan dibidang ekonomi.

Persoalan yang timbul adalah masyarakat dihadapkan pada tiga pilihan, memprioritaskan pada memfungsikan lembaga pendidikan, memfungsikan lembaga ekonomi atau keduanya secara bersama-sama. Pilihannya tidak mudah. Hanya saja berdasarkan pengalaman negara-negara yang tingkat ekonominya sudah maju, mereka menganggap faktor pendidikan dan kemajuan teknologi yang menyebabkan meningkatnya kemajuan ekonomi. Seperti negara Jepang, kemajuan ekonominya bukanlah karena memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah melainkan karena kemajuan sumber daya manusia lewat pengembangn ipteknya.

Dari penelaahan berbagai literatur, pembangunan masyarakat perdesaan sebenarnya meliputi dua unsur pokok yaitu : masalah manusia yang menjadi inisiatif sebagai manusia pembangunan, dan masalah materi yang mau dihasilkan dan dibagi-bagikan.

Para ahli ekonomi yang hanya menekankan pada aspek keterampilan, dan manusia lebih dianggap sebgai faktor produksi saja. Yang kurang dipersoalkan adalah bagaimana menciptkan sistem sosial, yang bisa mendorong lahirnya manusia kreatif. Dengan demikian, pembangunan tidak hanya berurusan dengan produksi dan distribusi barang-barang material, Selain itu, pembangunan juga harus menciptakan kondisi-kondisi yang membuat manusia bisa tumbuh dan mengembangkan kreatifitas. Jadi pembangunan harus dimulai dari pembangunan manusianya.

Pengembangan sumber daya manusia, tidak terlepas dari suatu strategis bagaimana membuat sebuah pekerjaan menjadi berhasil. Yang paling penting adalah sikap terhadap pekerjaan tersebut. Persoalannya apakah seseorang memiliki semangat baru yang sempurna dalam menghadapi pekerjaan, dan apakah dia memiliki keinginan untuk berhasil. Hal ini sejalan dengan konsep Mc. Clelland tentang The need for Achievement (An-Ach) yaitu kebutuhan atau dorongan untuk berprestasi. Orang dengan An-Ach yang tinggi, memiliki kebutuhan untuk berprestasi, mengalami kepuasan bukan karena mendapat imbalan dari hasil kerjanya, tetapi karena hasil kerjanya dianggap sangat baik.

Mengacu pada konsep tadi, kemampuan sumber daya manusia di perdesaan sebaiknya yang ditingkatkan terlebih dahulu, karena kalau dalam sebuah masyarakat ada banyak orang yang memiliki An-Ach yng tinggi, dapat diharapkan masyarakat tersebut akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi pula. Jadi sebenarnya kemajuan suatu masyarakat tergantung pula pada kemampuannya untuk berprestasi.

Memajukan masyarakat dapat dimulai dari pendidikan keluarga, pendidikan sekolah, diskusi-diskusi, bahan bacaan, kursus-kursus keterampilan, pemanfaatan media informasi yang kesemuanya dapat memberikan semangat dan motivasi berprestasi tinggi.

Menurut Inkelas dan Smith (dalam Suwaso dan Alvin 1991:33) pada beberapa faktor untuk meningkatkan

kemampuan sumber daya manusia di perdesaan, antara lain,: pendidikan, penduduk desa mencari pengalaman ke kota, tersedianya media informasi (televisi, radio, surat kabar, majalah, jurnal iptek), memberikan pendidikan politik, modernisasi pabrik dan administrasi industri, dan pengembangan iptek.

Banyak ahli ekonomi telah sependapat bahwa bukanlah sumber daya modal dan materi sepenuhnya yang menentukan karakterisasi dan tingkat perkembangan ekonomi dan sosial, melainkan juga sumber daya manusia. Pernyataan ini didukung oleh Harbison (dalam Todaro, 1995:385) bahwa sumber daya manusia merupakan landasan utama bagi kesejahteraan negara. Sumber daya manusia merupakan faktor produksi yang aktif yang dapat mengakumulasikan modal, mengolah sumber daya alam, membangun organisasi-organisasi sosial, ekonomi dan politik serta melaksanakan pembangunan nasional lebioh lanjut.

Berangkat dari pernyataan tersebut diatas ternyata investasi sumber daya manusia akan mengahasilkan manfaat ganda. Sedangkan mekanisme kelembagaan yang paling penting bagi pengembangan keterampilan masyarakat adalah sistem pendidikan nonformal. Sedangkan peningkatan kesempatan pendidikan kuantitatif dan kulaitatif yang cepat akan merupakan kunci pokok pembangunan masyarakat di perdesaan.

Jika diamati lebih lanjut, persoalan yang sangat mendasar tentang pendidikan di perdesaan adalah

kurang sesuainya sistem pendidikan dengan kebutuhan pembangunan. Kenyataan ini disebabkan oleh pengalaman selama ini menunjukkan bahwa sistem pendidikan kita lebih bersifat hapalan, pengulangan dan pendalaman, bukannya pemikiran, penalaran atau pemecahan masalah. Dengan demikian sekolah-sekolah dasar dengan kurikulum seperti sekarang amat terbatas waktunya untuk memberikan bekal pengetahuan kecakapan dan gagasan baru yang sangat dibutuhkan oleh murid supaya dapat berfungsi secara efisien dilingkungan perdesaan, seharusnya bagaimana praktek atau pengelolaan pertanian, kesehatan, nutrisi, pembangunan komunitas dan sebagainya.

Pada saat ini dalam prkateknya kurikulum sekolah dasar hanya difokuskan bagaimana pandai membaca, menulis dan berhitung. Selain dari itu anak-anak yang berasal dari keluarga miskin dangan taraf kehidupan keluarga yang rendah, sering gagal dalam penyelesaian pendidikan. Sesungguhnya kebanyakan mereka bukan dipersipkan untuk melanjutkan ke perguruan tinggi, dengan demikin sebaiknya kurikulum diarahkan pada pendidikan dan keterampilan yang dapat mendukung pembangunan masyarakat.

Menurut Simmons (dalam Todaro, 1995:397) meyebutkan ada empat faktor yang paling penting merupakan determinasi terhadap kemampuan belajar anak yaitu : Pertama lingkungan keluarga, termasuk tingkat penghasilan, pendidikan orang tua, kondisi perumahan, jumlah anak dalam satu keluarga; kedua, interaksi

kelompok sebaya, yaitu tipe anak dengan siap seorang anak berhubungan; ketiga, kepribadian yaitu intelegensia dan kecakapan yang diturunkan kepada anak; keempat, nutrisi dan kesehatan selama tahun-tahun awal.

Selanjutnya menurut Coombs (dlam Todro, 1995:423) ada empat kelompok pendidikan yang diperlukan penduduk usia muda dan dewasa, laki-laki dan perempuan: pertama pendidikan umum atau pendidikan dasar yaitu membaca, menulis, berhitung, lingkungan hidup dan sebagainya ; kedua, pendidikan kesejahteraan keluarga yaitu mendalami pengetahun, keterampilan, dan sikap-sikap yang berguna untuk memperbaiki kualitas kehidupn keluarga termasuk kesehatan, nutrisi, rumah sehat, perawatan anak, membangun rumah dan memperbaikinya, keluarga berencana, dan sebagainya; ketiga, pendidikan kesejahteraan masyarakat yaitu dirancang untuk mengembangkan pengetahuan dan kecakapan khusus yang berkaitan dengan aktivitas ekonomi dan yang bermanfaat bagi usaha membina kehidupan.

Dengan demikian jelaslah bahwa secara konvensional pembangunan sumber daya manusia diartikan sebagai investasi "human capital" yang arus dilakukan sejalan dengn "investasi physical capital". Cakupan pembangunan sumber daya ini meliputi pendidikan, pelatihan, kesehatan, gizi, penurunan fertilitas, dan pengembangan enterpreneurial yang kesemuanya bermuara kepada peningkatan produktivits manusia. Karenanya kinerja pembangunan sumber daya manusia mencakup indikator

pendidikan, pelatihan, kesehatan, gizi, dan sebagainya yang disebut diatas.

Lebih lanjut, pembangunan sumber daya manusia perdesaan tidak saja pada pendidkan, kesehatan gizi, akan tetapi yang juga cukup penting adalah bagaimana membentuk menusia yang mempunyai kemampuan kritis utuk melihat kendala-kendala sosial, ekonomi, politik, kultural dan sebagainya dari sistem sosial yang ada, dan kemudian mencari alternatif-alternatif permecahan masalah. Jadi menyangkut pula membentuk mental yang baik, sikap kritis dan pola pikir yang berlian, selalu ingin maju dan berprestasi, tumbuh pula jiwa wiraswasta, mengemukakan ide-ide cemerlang, pandangan kedepan menyongsong hari esok (memiliki visi) dan mampu sebagai agen pembangunan. Apabila masyarakat perdesaan telah mencapai pada tingkat sumber dya manusia yang demikian, diharapkan pula dapat mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi termasuk menggali dan mengembangkan teknologi pribumi (endofhenous technology) yang dimiliki masayarakat tempatan. Dengan kemampuan sumber daya manusia yang demikian diharapkan pula menggali dan mengembangkan kemampuan sosial ekonominya.

C. Penutup

Memajukan masyarakat dapat dimulai dari pendidikan keluarga, pendidikan sekolah, diskusi-diskusi, bahan-bahan bacaan, kursus-kursus keterampilan, pemanfaatan media

informasi yang kesemuanya dapat memberikan semangat dan motivasi berprestasi tinggi.

Ada beberapa faktor untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia diperdesan, antara lain : pendidikan, penduduk desa mencari pengalaman ke kota, tersedianya media informasi (televisi, radio, surat kabar, majalah, jurnal iptek), memberikan pendidikan politik, modernisasi pabrik dan administrasi industri, dan pengembangan iptek.

Berdasarkan pengalaman negara-negara yang tingkat ekonominya sudah maju, mereka menganggap faktor pendidikan dan kemajuan teknologi yang menyebabkan meningkatnya kemajuan ekonomi. Dengan demikian jelaslah bahwa secara konvensional pembangunan sumber daya manusia diartikan sebagai investasi "human capital" yang harus dilakukan sejalan dengan "investasi physical capital". Cakupan pembangunan sumber daya ini meliputi pendidikan, pelatihan, kesehatan, gizi, penurunan fertilitas, dan pengembangan enterpreneurial yang kesemuanya bermuara kepada peningkatan produktivitas manusia. Karenanya kinerja pembangunan sumber daya manusia mencakup indikator pendidikan, pelatihan, kesehatan, dan gizi.

Setidak-tidaknya ada beberapa manfaat dari investasi sumber daya manusia di perdesaan, antara lain : mendorong pertumbuhan ekonomi, terciptanya angkatan kerja yang terdidik, memacu sikap modern masyarakat, dan mengurangi tingkat kesuburan wanita.

D. Daftar Pustaka

Alvin Y. So., 1990. *Social Change and Development : Modernization, Dependency, and World-System Theories,* London: Sage Publication.

Beling dan Totten (diterj. Mien Joebhar dan Hasan Basari) 1985. *Modernisasi, Masalah Model Pembangunan,* Jakarta: CV. Rajawali.

Budiman, Arief. 1996. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga,* Jakarta; Gramedia.

Goldthorpe, J.E. 1992, *Sosiologi Dunia Ketiga*, Jakarta; Gramedia.

Hans Dieter Evers. 1998, *Teori Masyarakat*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Kartasasmita, Ginanjar, 1996. *PembangunanUntuk Rakyat*, Jakarta: CIDES.

Tjokroamidjojo, Bintoro & Mustopadidjaja, AR., 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan,*Jakarta: LP3ES

Tjokrowinoto. Moeljarto, 1996. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Todaro, Michael P. 1995. *Ekonomi Untuk Negara Berkembang*. Jakarta: Bumi Aksara.

BAB VI

REFORMASI SISTEM KOMPENSASI DALAM PEMANFAATAN TENAGA KERJA

A. Pendahuluan

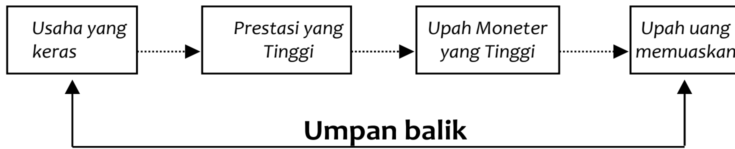
1. Latar Belakang

Latar belakang kompensasi sebagai salah satu fungsi HRM terpenting karena mempengaruhi begitu banyak bidang organisasi. Kompensasi yang wajar dan pantas memenuhi kebutuhan dan penghargaan pegawai. Kompensasi dapat meningkatkan kinerja, pengakuan dan motivasi. Kompensasi berdampak terhadap perekrutan, produktivitas dan pergantian pegawai.

Kompensasi menggambarkan suatu biaya operasional dan mewakili lebih dari separuh biaya operasional dari kebanyakan perusahaan. Terhadap semua alasan itu, suatu sistem kompensasi yang efektif merupakan faktor penting dalam organisasi berkinerja tinggi, ini sering disebut "*expextancy theory*" (teori pengharapan). Ilustrasinya dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 6.1.

Hubungan Antara Upah untuk Prestasi danTeori Harapan



Sumber : *Don Harvwy % Robert Bruce (1996 : 219)*

2. Perumusan Masalah

Adalah penting organisasi mengembangkan prosedur dan kebijakan yang menyediakan suatu sistem bayaran yang menarik dan pantas. Namun sementara tiak ada metoda yang tepat dalam mementukan gaji-gaji individual dan masih terdapat tekanan-tekanan yang terus meningkat untuk mengurangi biuaya-biaya pegawai atau buruh.

B. Pembahasan

Pengertian sistem kompensasi didefenisikan sebagai sistem ganjaran yang diterima individu sebagai pengganti kinerja organisasi (L.R. Gome-Mejia dan D.B Balkin, dalam Industrial Relations 28, 1989). Kompensasi tidak hanya memenuhi kebutuhan pokok seseorang melainkan sebagai bayaran, pengakuan prestasi, menggambarkan pengukuran nilai individu bagi organisasi dan harga diri pegawai.

Program kompensasi ada pepatah lama yang sama untuk bayaran yang sama, pekerjaan yang tidak samauntuk

bayaran yang tidak sama yaitu para pegawai menganggap bayaran sebagai hal yang wajar untuk pekerjaan yang mereka lakukan, maka perusahaan akan menerima nilai uangnya. Akan tetapi, jika para pekerja merasa dibayar kurang sehubungan dengan bayaran para pegawai, mereka akan mundur dari perusahaan tidak akan menerima nilai uangnya.

Selain kompensasi menawarkan berorientasi komsumsi, kebanyakan individu selalu membandingkan kompensasi yang ia terima dan selalu membandingkan siapa yang berbuat lebih dan siapa yang berbuat kurang.

Ditegaskan pula di sini bahwa program kompensasi sebaiknya tidak hanya pembayaran, akan tetapi juga kepuasan dan keamanan pekerjaan. Dasar pemekiran progran kompensasi. Ada dua faktor utama yang mempengaruhi bayaran :

Kewajaran atau kepantasan bayaran

Standar untuk perbandingan, sehingga kewajaran gaji seseorang dapat dievaluasi.

Atas dasar pemikiran tersebut, memungkinkan organisasi menggunakan tingkat kompensasi sebagai suatu standard relatif terhadap suatu tingkat lainnya untuk mengevaluasi kewajaran.

Sebetulnya kebanyakan organisasi sungguh-sungguh mengambil suatu keputusan (secara formal atau informal) apakah akan membayar di atas rata-rata. Jika seseorang pegawai harus merasa dialah yang terbaik, maka ia tidak

akan berusaha mendapatkan bayaran tertinggi dan perlakuan terbaik bagi dirinya sendiri.

Menurut teori, satu-satunya perusahaan yang dapat mengalahkan perusahaan-perusahaan yang mendapat keuntungan yang cukup untuk memberikan biaya tinggi dari upah, keuntungan dan kondisi-kondisi kerja. Perusahaan-perusahaan lain yang tidak begitu menguntungkan tidak dapat memberikan tingkat tertinggi, sehingga mereka bersedia menerima tingkat kedua, ketiga, keempat dan seterusnya.

Jenis perbandingan yang dibuat para pegawai untuk tingkat kompensasi adalah evaluasi market equity. Para pegawai membandingkan bayaran yang mereka terima dengan bayaran di organisasi lain.

Para pegawai mengevaluasikan bayaran bagi pekerjaan mereka relatif terhadap bayaran bagi pekerjaan-pekerjaan lain dalam perusahaan mereka.

1. Evaluasi Pekerjaan

Proses pengumpulan informasi pekerjaan lazimnya dilakukan melalui suatu program evaluasi pekerjaan. Sasaran terpenting adalah memperoleh fakta-fakta yang dapat dikompensasikan, yang menunjukkan mengapa suatu pekerjaan dibayar dengan sejumlah (uang) tertentu. Ini semuanya diselesaikan melalui proses analisis pekerjaan.

Faktor-faktor yang dapat dikompensasikan adalah komponen-komponen tugas yang berlaku pada kebanyakan

pekerjaan dan menggambarkan apa yang mau dibayarkan oleh perusahaan untuk komponen-komponen tersebut. Banyak pekerjaan mengandung faktor-faktor seperti faktor kondisi mental, faktor fisik, faktor tanggung jawab, faktor keterampilan, dan faktor kondisi-kondisi kerja.

Total dari apa yang mau dibayarkan oleh perusahaan bagi masing-masing faktor ini akan mementukan gaji bulanan bagi pekerjaan-pekerjaan ini. Karena semua pekerjaan disusun menurut peringkatnya dalam suatu hirarki, faktor-faktor yang dapat dikompensasikan itu sedungguhnya adalah ukuran-ukuran untuk membandingkan keptusan pembayaran antara pekerjaan-pekerjaan. Dalam menentukan faktor-faktor tersebut harus ada konsensus antara majikan, pegawai dan serikat pekerja, dan umumnya harus ada di semua atau dikebanyakan pekerjaan yang sedang dikaji tersebut.

2. Pekerjaan-pekerjaan Utama

Sejumlah pekerjaan utama ditentukan lewat seleksi untuk menggambarkan jangkauan lengkap pekerjaan-pekerjaan dalam proses evaluasi pekerjaan. Pada akhirnya ditetapkan 5 atau 6 faktor yang dapat dikompensasikan itu.

1. Sistem Evaluasi Pekerjaan

Evaluasi pekerjaan adalah sebagai proses sistematik dalam menentukan nilai relatif pekerjaan untuk menerapkan mana yang seharusnya dibayar lebih dari pada pekerjaan-pekerjaan lain dalam organisasi.

Ada empat metode dasar perbandingan yang digunakan dalam sistem utama evaluasi pekerjaan. Metode perbandingan faktor perbandingan faktor memperbandingkan pekerjaan-pekerjaan berdasarkan faktor-faktor *compensable* yang menggunakan *benchmark job,* satu faktor sekaligus.

Ada empat langkah dasar dalam mengembangkan dan menggunakan suatu skala perbandingan faktor.

Menyeleksi dan merangking pekerjaan-pekerjaan utama. Mengalokasikan tarif upah bagi pekerjaan di semua faktor yang dapat dikompensasikan. Mengadakan skala perbandingan faktor, dan mengevaluasi pekerjaan-pekerjaan yang bukan utama *(non-keyjobs).*

Selanjutnya ada lima langkah yang mesti diikuti dalam metode perbandingan faktor dasar adalah :

Deskripsi dan spesifikasi pekerjaan. Deskripsi pekerjaan yaitu merincikan tugas-tugas dari setiap pekerjaan. Spesifikasi pekerjaan yaitu ditulis menggunakan lima faktor compensable standart untuk metoda perbandingan faktor antara lain :

- Persyaratan mental
- Persyaratan keterampilan
- Persyaratan fisik
- Tanggung jawab dan
- Kondisi-kondisi kerja

Seleksi pekerjaan-pekerjaan utama tentatif jumlah pekerjaan utama tentatif yang diseleksi itu tergantung pada ukuran dan kompleksitas organisasi. Dapat berkisar 15 sampai 25 atau lebih.

Buat peringkat pekerjaan utama tentatif. Peringkat ini didasarkan atas pertimbangan subyektif dari masing-masing anggota panitia. Ia ditetapkan dengan tegas oleh deskripsi pekerjaan dan spesifikasi pekerjaan yang telah tertulis kembali. Adapun sistem yang digunakan, pekerjaan-pekerjaan yang termasuk untuk memenuhi key job tersebt dibuang dan hanya tersisa pekerjaan-pekerjaan utama tentatif yang sebenarnya.

Distribusi upah dan gaji

Dengan berdasarkan atas deskripsi pekerjaan dan spesifikasi pekerjaan yang telah ditulis kembali. Dengan menggunakan upah dan gaji sekarang untuk tentatif ke job, sejumlah uang dialokasikan pada setiap 5 faktor *compensable* untuk menggambarkan berapa banyak total upah dan gaji dibayarkan untuk konstribusi faktor *cempensable* tersebut.

Sebagai contoh :

Misalkan kita anggap pekerjaan staff asisstent dibayar dengan tarif $ 13.75 per jam ($ 2,210 per gaji bulanan, dibagi oleh 160 jam bekerja selama satu bulan : 4 minggu atau 20 m hari kerja kali 8 jam per hari sama dengan 160 jam bekerja per bulan). Distribusinya adalah :

Keperluan mental	$ 5.50
Keperluan fisik	98
Keperluan keterampilan	3.75
Tanggung jawab	2.75
Kondisi kerja	79 $ 13.75 per jam

Suatu distribusi serupa dibuat untuk semua pekerjaan utama tentatif perusahaan. Kemudian, seluruh panitia mengadakan rapat untuk memperoleh suatu konsensus.

Perbandingan pertimbangan alokasi uang tujuan di sini adalah untuk memastikan apakah pekerjaan-pekerjaan yang telah diseleksi itu merupakan pekerjaan-pekerjaan utama yang sebenarnya. Ini diselesaikan dengan membandingkan peringkat-peringkat bais etiap faktor compensable pada langkah ke 3 dan ke 4 di atas.

2. Sistem Peringkat Pekerjaan

Merupakan sistem evaluasi pekerjaan yang paling sederhana dan tertua, yaitu sistem peringkat pekerjaan yang menyusun pekerjaan-pekerjaan berdasarkan nilai relatifnya. Peringkat pekerjaan menghendaki pekerjaan organisasi diperingatkan pada faktor-faktor compensable dari yang tertinggi sampai yang terendah. Kemudian totalnya diperoleh untuk menunjukkan masing-masing penilaian.

Namun salah satu masalah dengan peringkat ini yaitu menghendaki personil yang sudah sangat terbiasa dengan

semua pekerjaan yang diperingatkan itu. Pada organisasi yang besar hampir tidak menemukan orang-orang yang demikian.

3. Metode Klasifikasi Pekerjaan

Adalah mendefinisikan klasifikasi-klasifikasi atau kelas-kelas pekerjaan dan kemudian mencocokan pekerjaan-pekerjaan itu ke dalam kategori-kategori.

Namun salah satu masalah dengan metoda ini adalah penggunaan definisi-definisi luas yang gagal untuk membedakan secara layak di antara pelbagai macam kontribusi faktor *cempensable* dalam pekerjaan-pekerjaan tersebut.

4. The Point Rating System

Adalah suatu prosedur penilaian pekerjaan kuantitatif yang menentukan setiap nilai relatif pekerjaan dengan cara menghitung batas totalnya yang ditentukan pada sistem tersebut. Sistem *point* menilai pekerjaan atas dasar faktor-faktor kuantitatif. Umumnya disebut faktor-faktor yang dapat membagi, sehingga menghasilkan pekerjaan yang memuaskan. Faktor-faktor penyeimbang utama yang umum, antara lain, pendidikan, pengalaman, keahlian, usaha, tanggung jawab, dan kondisi-kondisi pekerjaan dari suatu pekerjaan. Faktor-faktor penyeimbang utama ini lebih lanjut dibagi menjadi beberapa sub faktor dan beberapa tingkat.

Banyaknya faktor penyeimbang tergantung atas besar atau kecilnya perusahaan. Sistem *point* biasanya menggunakan suatu *manual point,* yaitu sebuah buku petunjuk yang berisi deskripsi atau gambar dan tingkatannya mengenai faktor-faktor yang terdapat pada pekerjaan. Point ditentukan dengan faktor-faktor ini dan kemudian dijumlahkan dan dengan menggunakan beberapa tabel yang telah ditetapkan sebelumnya nilai-nilai upah diberikan kepada pekerjaan.

Kelemahan sistem ini, memerlukan banyak waktu dan usaha yang diperlukan untuk membuat rencana tersebut. Keuntungan sistem ini dapat digunakan dalam periode waktu yang panjang. Salah satu versi metode *point* yang telah digunakan secara luas adalah metode *Hay Guide Chart-Profile.*

Rencana metode *Hay* menggunakan tiga faktor imbangan yaitu :

a. Know-how

Adalah jumlah total dari seluruh pengetahuan dan keahlian yang diperlukan untuk prestasi pekerjaan yang memuaskan.

Know-how memiliki tiga (3) dimensi yaitu :

1. Sangat praktis, dikhususkan atau tingkat pengetahuan ilmiah yang diperlukan
2. Mampu mengkoordinir banyak fungsi
3. Mampu menghadapi dan memotivasi masyarakat secara efektif.

b. Problem Solving

Adalah tingkat berfikir orisinil yang diperlukan oleh pekerjaan untuk menganalisis, mengevaluasi, menciptakan, mempertimbangkan dan menarik kesimpulan.

Problem Solving memiliki dua (2) dimensi yaitu :

Suasana berfikir dimana masalah akan dipecahkan jenis aktivitas mental yang ditimbulkan oleh berbagai masalah.

c. Accountability

Adalah tanggung jawab atas tindakan dan konsekuensi yang menyertai. Accountability mempunyai tiga (3) dimenasi yaitu: a) Tingkat kebebasan pemegang jabatan dalam bertindak b) Dampak pekerjaan terhadap hasil akhir c) Tingkat dampak moneter terhadap pekerjaan. Selanjutnya nilai-nilai point ditentukan dengan faktor-faktor ini, guna menentukan final point profile untuk setiap pekerjaan. Metoda ini sangat populer dalam menentukan atau menetapkan upah.

Keuntungan metoda ini memberikan suatu keuntungan yang cukup berarti, yaitu dapat memberikan perbandingan pekerjaan di antara perusahaan-perusahaan di seluruh dunia. Dengan demikian, metoda ini membantu menentukan equitas internal dan eksternal.

Keuntungan lainnya sistem Hay telah diterima menurut hukum dan disahkan oleh pengadilan.

Kelemahannya sistem hay cukup mahal, sehingga sistem ini tidak mungkin untuk dipergunakan oleh perusahaan-perusahaan yang lebih kecil.

d. Pekerjaan yang Dibayar Rendah

Ada dua jenis tindakan yang dapat dilakukan, yaitu :

Perusahaan menaikan upah pekerja atau apabila pekerja bukan merupakan pekerja yang produktif, akan terjadi suatu pergantian pekerjaan dimana keahlian dan upah menjadi sebanding.

e. Pekerja yang Dibayar Tinggi

Pekerja yang dibayar tinggi merupakan masalah yang sulit sekali untuk dipecahkan. Tak ada seorangpun yang menerima dengan senang hati upah yang rendah untuk mengerjakan pekerjaan yang sama. Namun, pemecahannya adalah : penyetoran tingkat pemberian dan memenuhi kenaikan-kenaikan dimasa yang akan datang dengan mengusahakan pembayaran yang rendah menjadi standar. Memindahkan atau mempromosikan individu ke suatu pekerjaan dengan upah yang lebih tinggi yang sesuai dengan kemampuan atau kecakapan individu tersebut. Memenuhi sebagian kenaikan-kenaikan dimasa mendatang hingga keseimbangan dapat diperoleh.

f. Struktur Upah dan Tingkat Upah

Langkah terakhir dalam penyusunan struktur upah adalah menetapkan tingkat upah yang tepat dimana setiap pekerjaan harus ditempatkan atas dasar nilai upah yang teah dievaluasi.

Dalam sistem tingkat upah ini, prestasi pekerja yang telah memenuhi syarat-syarat suatu pekerjaan akan dibahas

dengan kenaikan-kenaikan yang layak dalam tingkat golongan atau dengan promosi kepada suatu pekerjaan dengan tingkat upah yang lebih tinggi di masa mendatang.

Tingkat upah umumnya dibagi menjadi serangkaian langkah yang memungkinkan para pekerja menerima kenaikan sampai tingkat upah yang maksimum untuk tingkat atas dasar jasa atau senioritas atau kombinasi jasa dan senioritas. Perusahaan membenarkan penggunaan tingkat upah karena adanya perbedaan yang luas di antara pekerja dalam produktivitas individu.

g. Masalah Upah yang Sebanding atau Hasil yang Sebanding

Salah satu masalah yang sangat penting yang timbul pada tahun 1990-an adalah upah yang sebanding untuk pekerjaan yang sebanding. Masalah ini timbul dari faktor bahwa pekerjaan yang dilakukan oleh sebagian besar wanita kadang-kadang dibayar dengan upah yang lebih rendah dari pada pekerjaan yang dilakukan oleh laki-laki. Praktik ini menimbulkan apa yang sering disebut diskriminasi upa yang telah menjadi adat, dimana wanita menerima upaha yang rendah atas pekerjaan yang berbeda dengan, tetapi sebanding dalam hasil dengan, pekerjaan yang dilakukan oleh laki-laki.

h. Upah Tingkat Dua

Nilai upah tingkat dua merupakan suatu inovasi baru yang diupayakan oleh perusahaan-perusahaan untuk

menurunkan biaya tenaga kerja mereka. Banyak rencana masih terus menimbulkan perbedaan selama periode waktu yang panjang, sementara rencana yang lainnya telah menetapkan suatu batas waktu, misalnya 90 hari, sebelum rencana tersebut dapat menjadi sebanding.

C. Kesimpulan

Kompensasi merupakan salah satu fungsi yang paling kritis dan sulit pada model sistem keberhasilan HRM.

Mengembangkan suatu sistem kompensasi adalah suatu kegiatan kompleks dikarenakan oleh banyak sekali faktor yang mempengaruhi bayaran.

Organisasi-organisasi sedang mengembangkan rencana-rencana kompensasi strategis untuk memenuhi suatu lingkungan bisnis yang sadar biaya dan kompetitif yang memerlukan kualitas tinggi dan inovasi kontinyu.

Program kompensasi haruslah dapat diterima pada kebudayaan organisasi dan harus memenuhi tujuan-tujuan strategis. Keputusan-keputusan kompensasi haruslah memenuhi UU *Fair Labor Standards and Equal Pay.* Kontroversi mengenai nilai yang dapat dikompensasikan itu juga menyebabkan organisasi-organisasi mempertimbangkan bagaimana tarif bayaran dihitung bagi posisi pria dan posisi wanita.

Kompensasi bukanlah suatu proses sederhana karena ini melibatkan baik kebutuhan pegawai maupun pembatas-pembatas organisasi. Dikarenakan oleh pentingnya

motivasi, individu-individu sangat memperhatikan kepantasan bayaran mereka relatif terhadap individu-individu lainnya baik didalam maupun di luar organisasi.

Organisasi-organisasi sangat memperhatikan bayaran hanya dikarenakan oleh pentingnya sebagai biaya, tetapi juga karena ia memotivasi keputusan-keputusan dari para pegawai utama tentang berlanjut atau tidaknya pada suatu pekerjaan, atau meninggalkan organisasi.

Kompensasi memberikan suatu pendekatan terhadap upaya memotivasi para pegawai agar terus menjadi anggota organisasi dan tingkat kinerja yang tertinggi.

D. Daftar Pustaka

Elashmawi Farid and R. Harris. 1996. Manajemen Multibudaya. *Terjemahan John Tondowidjojo.* Jakarta: PT. Gramedia.

Harvey Don and Robert Bruce Bowin. 1996. Human Resources Management. Singapore: Prentice Hall.

Hersey, Paul dan Kenneth Blanchard. 1992. Manajemen Perilaku Organisasi Pendayagunaan Sumber Daya Manusia. T*erjemahan Agus Dharma.* Jakarta: Erlangga.

Henderson, Richard I. 1985. Human Resource Management Review. Singapore: Prentice Hall.

Schoderbek and Kefalas. 1985. Management Systems. *Business Publications, Inc. Printed in the USA.*

Osborne, David and Ted Gaebler. 1996. Mewirausahakan Birokrasi. *Terjemahan Abdul Rosyid.* Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.

BAB VII

KEPEMIMPINAN SITUASIONAL

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Apabila seseorang berusaha mempengaruhi perilaku orang lain, hal itu disebut sebagai upaya kepemimpinan. Tanggapan terhadap upaya kepemimpinan ini boleh jadi berhasil atau tidak berhasil. Karena tanggung jawab pokok para manajer dalam organisasi adalah mencapai hasil dengan dan melalui orang-orang. Maka, keberhasilan mereka diukur oleh keluaran atau produktivitas kelompok yang mereka pimpin.

Siagan (1985:91) menyatakan, bahwa *"filsafat manajemen modern sekarang ini didasarkan atas dan berorientasi pada manusia sebagai unsur terpenting".* Pendapat di atas, bermakna bahwa manusia merupakan faktor esensial pada organisasi. Tanpa ada manusia organisasi hanya seperti benda mati, organisasi tidak akan

pernah ada jika tidak ada manusia. Prinsipnya organisasi adalah wadah untuk pencapaian tujuan-tujuan manusia yang menggabungkan diri ke dalamnya. Sedangkan yang menggerakkan organisasi adalah manusia-manusia itu sendiri.

Untuk mencapai tujuan organisasi dan sering pula dengan tujuan manusia didalamnya, maka seorang pemimpin organisasi perlu pula menggerakkan bawahan dalam rangka pencapaian tujuan tersebut. Namun menggerakkan manusia-manusia dalam organisasi bukanlah suatu yang mudah bagi seorang pemimpin yang efektif. Karena manusia masing-masingnya memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Perbedaan karakteristik manusia memang sudah merupakan kodratnya, sebagai makhluk yang sempurna diciptakan Allah SWT, yang tidak akan persis sama antara satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka ilmuwan manajemen modern menyadari, bahwa penggerakkan bawahan sekarang ini memang didasarkan kepada pendapat manusia adalah makhluk yang mempunyai martabat, perasaan, cita-cita, keinginan, tempramen dan harapan-harapan.

Perlu pula diperhatikan, bahwa tidak ada dua individu yang sama dalam segala hal, meskipun ada tujuan-tujuan manusia yang sifatnya universal. Tambahan pula setiap manusia ada mempunyai sifat-sifat yang positif dan ada pula yang sifat negatif.

Keseluruhan sifat yang mencirikan masing-masing manusia sebagaimana yang penulis sebutkan di atas, dibawanya ke dalam organisasi ke dalam mana ia menggabungkan diri.

Di suatu sisi manusia-manusia yang bergabung dalam organisasi mempunyai kemampuan, kepercayaan diri, pengalaman harapan, harapan karakteristik dan sebagainya, yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Di sisi lain organisasi mempunyai tujuan pula. Pada hakekatnya manusia-manusia yang bergabung dalam organisasi mengharapkan pemenuhan kebutuhan dan harapannya, namun karena keterbatasan akan sifat tujuan organisasi, maka tidak semua dari harapan dan kebutuhan anggota organisasi dapat persis sama dan terpenuhi oleh tujuan organisasi.

Di sinilah pentingnya kepemimpinan situasional memahami perilaku bawahan dalam proses kerjasama. Tanpa pemahaman ini, sulit bagi pemimpin untuk mempengaruhi efektifitas bawahan atau kelompok bawahan mencapai tujuan organisasi. Bukan saja, berakibat terjadinya kesalahpahaman, salah informasi juga berakibat salah menugaskan. Karena bawahan yang level kematangannya berbeda, dapat berpengaruh kepada pekerjaan yang diberikan dan hasil yang diharapkan.

2. Identifikasi Masalah

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat diajukan beberapa pertanyaan :

1. Apakah kepemimpinan situasional ?
2. Apakah perilaku bawahan pada suatu organisasi ?
3. Bagaimana kepemimpinan situasional memahami perilaku bawahan pada suatu organisasi?
4. Mengapa kepemimpinan situasional memahami perilaku bawahan pada suatu organisasi?

B. Kerangka Pemikiran dan Landasan Teori

Hasil tinjauan terhadap penulisan-penulisan lain, Hersey (1992:990) mengungkapkan, bahwa "para penulis manajemen umumnya sepakat kepemimpinan adalah proses mempengaruhi aktivitas seseorang atau kelompok orang untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu. Dari defenisi kepemimpinan tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses kepemimpinan adalah fungsi pemimpin, pengikut, dan variabel situasional lainnya.

K = f (P, p, s)

K : Kepemimpinan

f : Fungsi

P : Pemimpin

p : Pengikut

s : Situasi

Perlu diperhatikan bahwa defenisi tersebut tidak menyebut suatu jenis organisasi tertentu. Dalam situasi apapun, dimana seseorang berusaha mempengaruhi

perilaku orang lain atau kelompok maka sedang berlangsung kepemimpinan. Dengan demikian, setiap orang melakukan proses kepemimpinan dari waktu ke waktu, apakah dalam dunia usaha, organisasi pemerintah, lembaga pendidikan, rumah sakit atau keluarga.

Konsep kepemimpinan situasional ini, melengkapi pemimpin dengan pemahaman dari hubungan para pengikutnya. Dengan demikian, walaupun terdapat banyak variabel-variabel situasional yang penting lainnya, misalnya: organisasi, tugas-tugas pekerjaan, pengawas dan waktu kerja.

Pada pembahasan ini, variabel situasionalnya hanya pada variabel perilaku bawahan suatu organisasi. Pemahaman pemimpin pada perilaku bawahan, merupakan persyaratan bagi tercapainya efektivitas bawahan pergerakan pada suatu organisasi.

Thoha (1992:990) menyatakan: "Perilaku pengikut atau bawahan ini, amat penting untuk mengetahui kepemimpinan situasional. Karena bukan saja pengikut sebagai individu bisa menerima atau menolak pemimpinnya, akan tetapi sebagai kelompok, pengikut secara kenyataannya dapat menentukan kekuatan pribadi apapun yang dipunyai pemimpin".

Karena perilaku bawahan merupakan salah satu variabel terpenting dari situasional, maka pemahaman perilaku bawahan amat penting pula bagi efektifitas kepemimpinan situasional.

Selanjutnya Siagian (1985:92) menyatakan bahwa "kelompok pimpinan di dalam suatu organisasi harus mengetahui dan memahami sifat hirarki manusia merupakan prasyarat yang sangat penting dalam rangka usaha menggerakkan bawahan".

Apabila pemimpin telah mengetahui dan memahami sifat hakiki bawahan, maka selanjutnya pimpinan dihadapkan kepada gaya yang bagaimana yang cocok dan tepat untuk menghadapi masing-masing perilaku dan tingkat kematangan bawahan yang pemimpin hadapi. Dalam hal ini, Hersey (1992:178) menyatakan bahwa "Kepemimpinan situasional adalah didasarkan pada saling hubungannya diantara hal-hal sebagai berikut :

1. Jumlah dukungan dan pengarahan yang diberikan oleh pemimpin;
2. Jumlah dukungan sosio emosional yang diberikan oleh pimpinan, dan
3. Tingkat kesilapan atau kematangan para pengikut yang ditujukan dalam melaksanakan tugas khusus, fungsi, atau tujuan tertentu.

Untuk kejelasannya, model kepemimpinan situasional dapat dirujuk pada ilustrasi berikut ini.

Perilaku manusia (individu) menurut Sastrodiningrat (1986:1.2) menyatakan, "perilaku manusia pada dasarnya merupakan fungsi interaksi antara manusia dengan lingkungannya. Perbedaan kepribadian manusia dan

lingkungan yang dihadapinya menimbulkan perilaku manusia (individu) yang berbeda-beda.

Individu membawa ke dalam tatanan organisasi, kemampuan, kepercayaan diri, pengharapan kebutuhan, pengalaman dan karakteristik pula, misalnya susunan hirarki, pekerjaan-pekerjaan, tugas-tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem pengajian, sistem pengendalian dan sebagainya. Apabila karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik lingkungan (organisasi atau masyarakat), maka akan terwujudlah perilaku individu dalam organisasi atau masyarakat.

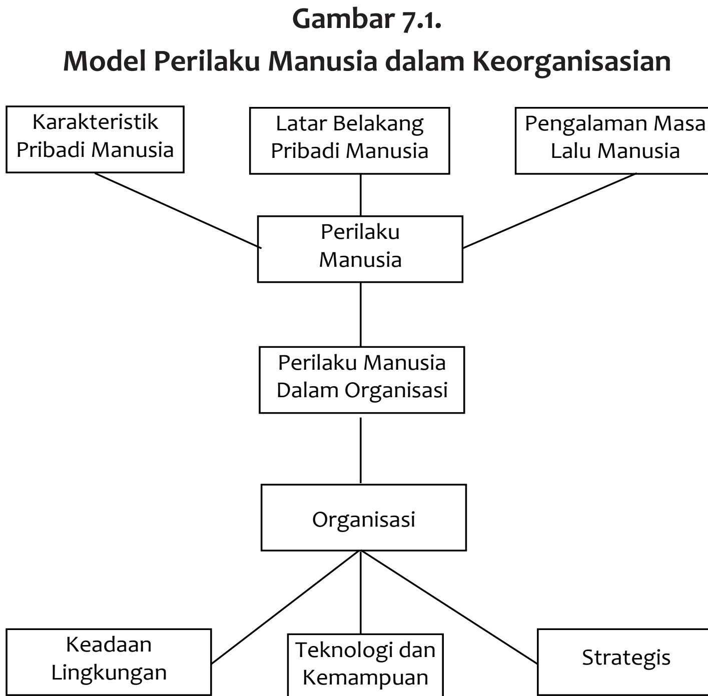
Selanjutnya sikap individu yang ditimbulkan reaksi antara yang dipunyai dengan lingkungan organisasi, akan menjadi dasar dalam menentukan alternatif tindakan dan pemeliharaan tindakan. Apabila sikap individu dimanifestasikan ke dalam bentuk tindakan yang dapat diamati, maka tindakan tersebut menjadi cerminan dari perilakunya.

Kenapa individu berperilaku demikian. Suryawikarta (Sufian, 1993:1) menyatakan bahwa :

> Dari kerangka dasar mengenai perilaku organisasi ada tiga komponen yang dapat mempengaruhi perilaku manusia dalam lingkungan keorganisasian, yaitu : karakteristik pribadi manusia (dibentuk dari nilai agama, etnis dan tradisi), latar belakang pribadi (dibentuk dari nilai-nilai agama, etnis, lingkungan dan pendidikan), dan pengalaman masa lalu (keseluruhan pelajaran yang dipetik oleh seseorang dari peristiwa-peristiwa yang dilaluinya dalam perjalanan hidupnya). Selanjutnya ada tiga komponen yang mempengaruhi organisasi, yaitu : keadaan lingkungan, teknologi dan kemampuan, serta strategis.

Untuk kejelasan, model perilaku manusia di dalam keorganisasian dapat dirujuk pada gambar berikut ini.

Gambar 7.1.
Model Perilaku Manusia dalam Keorganisasian



C. Pembahasan

1. Kepemimpinan Situasional

Dengan makin tidak puasnya orang-orang terhadap pendekataan **"orang besar"** dan **pendekatan sifat** untuk memahami kepemimpinan, selanjutnya perhatian dialihkan pada pengkajian **situasi dan keyakinan bahwa para pemimpin merupakan produk dari situasi tertentu.**

Pendekatan situasional atau kontingensi tampaknya cukup nalar bagi para teoritis dan praktisi manajemen. Pendekatan ini juga berkaitan dengan sistem motivasi serta masuk akal bagi para manajer praktis yang harus memperhitungkan situasi pada saat mereka berusaha menciptakan suasana lingkungan konduktif untuk berprestasi.

Kepemimpinan situasional berfokus pada kesesuaian atau efektivitas gaya kepemimpinan sejalan dengan tingkat kematangan bawahan di bawah model kepemimpinan kedalam empat tingkat : rendah (1), rendah ke sedang (M2), sedang ke tinggi (M3), tinggi (M4), maka beberapa tanda yang menunjukkan tingkat kematangan itu dapat dirujuk. Tiap tingkat perkembangan ini menunjukkan kombinasi kemampuan dan kemampuan yang berbeda.

Pada gambar 1 diatas, berusaha menjelaskan hubungan antara tingkat kematangan para pengikut dan bawahan dengan gaya kepemimpinan yang sesuai untuk diterapkan ketika para pengikut bergerak dari kematangan yang sedang ke kematangan yang telah berkembang (dari M1 sampai M4). Hubungan tersebut dapat diikuti uraian penjelasan sebagai berikut :

INSTRUKSI, adalah untuk pengikut yang kematangannya. Orang tidak mampu dan mau (M1) memikul tanggung jawab untuk melaksanakan sesuatu adalah tidak kompeten atau tidak memiliki keyakinan dalam banyak kasus ketidak inginan mereka merupakan akibat dari ketidak yakinannya atau kurangnya pengalaman

dan pengetahuannya berkenaan dengan sesuatu tugas dengan demikian, gaya pengarahan (G1) memberikan pengarahan yang jelas dan spesifik dan pengawasan yang ketat memiliki tingkat kemungkinan efektif yang paling tinggi gaya ini merupakan instruksi, karena dicirikan dengan peranan pimpinan yang membatasi bawahan tentang apa, bagaimana, bilamana, dan dimana harus melakukan sesuatu tugas tertentu.

KONSULTASI, adalah untuk tingkat kematangan rendah ke sedang, orang tidak mampu tapi keinginan (M2) untuk memikul tanggung jawab memiliki keyakinan tetapi kurang memiliki keterampilan Dengan demikian, gaya konsultasi (G2) yang memberikan perilaku mengarahkan, karena mereka kurang mampu, juga memberikan perilaku mendukung untuk memperkuat kemampuan, nampaknya merupakan gaya yang sesuai dipergunakan bagi individu pada tingkat kematangan seperti ini. Gaya ini dirujuk sebagai konsultasi karena hampir seluruh pengarahan masih dilakukan oleh pemimpin. Dengan komunikasi dua arah dan penjelasan pimpinan melibatkan pengikut dengan mencari sasaran dan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan. Kemunikasi dua arah itu membantu dalam mempertahankan tingkat motivasi pengikut yang tinggi dan pada saat yang sama dalam mempertahankan tingkat motivasi pengikut yang tinggi dan pada saat yang sama tanggung jawab untuk dan kontrol atas perbuatan keputusan tetap ada pada pimpinan

PARTISIPASI, adalah bagi tingkat kematangan dari sedang ke tinggi. Orang-orang pada tingkat perkembangan ini memiliki kemampuan tetapi tidak berkeinginan (M3) untuk melakukan suatu tugas yang diberikan. Ketidak inginan mereka itu sering kali disebabkan karena kurangnya keyakinan. Namun, bila mereka yakin atas kemampuannya tetapi tidak mau, maka keengganan mereka untuk melaksanakan tugas tersebut lebih merupakan persoalan motivasi dibandingkan dengan persoalan keamanan. Dalam kasus ini, pemimpin perlu membuka komunikasi dua arah dan secara aktif mendengar dan mendukung usaha-usaha pengikut untuk menggunakan kemampuan yang telah mereka miliki. Dengan demikian gaya yang mendukung tanpa mengarahkan, partisipasi (G3) mempunyai tingkat keberhasilan yang tinggi untuk diterapkan bagi individu dengan tingkat kematangan seperti ini. Gaya ini disebut partisipasi, karena pemimpin atau bawahan saling tukar menukar ide dalam pembuatan keputusan, dengan peranan pemimpin yang utama memberikan perilaku hubungan kerja yang tinggi dan perilaku berorientasi tugas yang rendah

DELEGASI, adalah bagi tingkat kematangan yang tinggi. Orang-orang dengan tingkat kematangan seperti ini adalah mampu dan mau, atau mempunyai keyakinan untuk memikul tanggung jawab (M4). Dengan demikian gaya delegasi yang berfrofil rendah (G4) yang memberikan sedikit pengarahan dan dukungan memiliki tingkat kemungkinan efektif yang paling tinggi dengan individu-

individu dalam tingkat kematangan seperti ini. Sekalipun pemimpin barang kali masih mampu mengidentifikasikan persoalan, tanggung jawab untuk melaksanakan rencana diberikan pada para pengikut yang sudah matang ini. Mereka diperkenankan untuk melaksanakan sendiri dan memutuskannya tentang ikhwal bagaimana, kapan dan dimana melakukannya. Pada saat yang sama, mereka secara psikologis adalah matang, oleh karena tidak memerlukan banyak komunikasi dua arah atau prilaku mendukung. Gaya ini melibatkan perilaku hubungan kerja yang rendah dan perilaku beroerientasi pada tugas yang rendah.

2. Perilaku Bawahan Dalam Organisasi

Untuk tercapainya efektivitas kepemimpinan, salah satu faktor yang tidak kalah pentingnya pemimpin perlu mengetahui dan memahami dulu perilaku individu dalam organisasi dan komponen-komponen apa saja yang mempengaruhi perilaku manusia dalam lingkungan keorganisasian

2.1 Perilaku Manusia

Dari kerangka dasar mengenai perilaku organisasi ada tiga komponen yang mempengaruhi perilaku manusia dalam lingkungan keorganisasian : **karakteristik pribadi, latar belakang pribadi, dan pengalaman masa lalu.**

a. Karakteristik Pribadi Manusia

Nilai agama, sangat besar pengaruhnya kepada kepribadian manusia. Manusia tidak bisa menjadi

kehidupan yang lebih baik atau mencapai sesuatu yang bermanfaat bagi kemanusiaan dan peradaban manusia, tanpa memiliki keyakinan terhadap agama dan nilai-nilai ajaran agama **Muthahhari (1992:86)** berpendapat, bahwa keyakinan agama dapat menciptakan kebahagiaan, kegembiraan, memperbaiki hubungan sosial manusia. Bahkan **Soekanto (1991:207)** menyatakan, bahwa berbagai agama dan mazhab-mazhab di dalam agama melahirkan pula kepribadian yang berbeda-beda dari umat manusia. Tidak disangkal lagi, bahwa di lingkungan keluarga dan sekolah manusia mendapatkan pengetahuan agama, bahkan juga di lingkungan kemasyarakatan (misalnya di tempat-tempat ibadah).

Etnis, dapat pula mempengaruhi kepribadian manusia. **Salvatore (Gibson, 1992:63)** menyatakan, bahwa kepribadian manusia, kecendrungan, dan perangai sebahagian besar dibentuk oleh faktor keturunan, faktor sosial, kebudayaan dan lingkungan. **Siagian (1991:54)** berpendapat, bahwa faktor keturunan adalah segala hal yang oleh seseorang dibawa sejak lahir dan bahkan merupakan warisan dari kedua orang tuanya, misalnya: sifat marah dan kecerdasan.

Etnis yang berbeda, dapat pula menimbulkan karakteristik yang berbeda dari masing-masing orang. Melayu misalnya, dianggap sebagian orang mempunyai sifat malas bekerja, atau orang Cina dianggap sifat yang ulet dalam bekerja. Sejalan dengan pendapat di atas **Efendy (1986:54)** menyatakan sifat tabiat manusia dilahirkan merupakan warisan dari orang tuanya *(heredity)* dan dari nenek moyangnya.

Selain dari nilai agama dan etnis, karakteristik manusia dapat pula dipengaruhi budaya dan tradisi mereka sehingga tutur kata dan cara berinteraksi (bergaul) diantara individu akan kelihatan cocok dan berpedaan. **Soekanto (1991:204)** menyatakan, bahwa dalam setiap masyarakat akan dijumpai suatu proses, seorang anggota masyarakat yang baru (bayi) akan mempelajari norma-norma dan kebudayaan mereka, dimana ia menjadi anggota *(processocialization).*

Kebudayaan juga mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia, demikian pula nilai-nilai tradisi dapat mengatur manusia agar manusia mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat dan menentukan sikapnya kalau berhubungan dengan orang lain. Manusia tumbuh dewasa dalam suatu budaya, yang merupakan lingkungan kepercayaan, adat istiadat, pengetahuan dan praktek yang ciptakan manusia sebagai suatu tradisi.

Budaya adalah perilaku konvensional masyarakatnya, dan ia mempengaruhi semua tindakan, meskipun sebahagian besar tidak disadarinya. **Davis (1992:46)** berpendapat bahwa orang-orang yang belajar untuk bergantung pada budaya mereka. Budaya memberikan stabilitas dan jaminan bagi mereka, karena mereka dapat memahami hal-hal yang sedang terjadi dalam masyarakat mereka dan mengetahui cara menanggapinya. Demikianlah tiga komponen yang sangat dominan mempengaruhi karakteristik pribadi manusia.

b. Latar Belakang Pribadi Manusia

Latar belakang pribadi manusia dapat dibentuk dari nilai-nilai agama dan etnis, selain dari itu dapat pula dipengaruhi lingkungan ada situasi dan kondisi yang dihadapi oleh seseorang pada masa usia muda di rumah, di sekolah dan di lingkungan masyarakat yang dilihat dan dihadapinya sehari-hari. Sedangkan pendidikan adalah usaha sadar dan sistematis yang berlangsung seumur hidup dalam rangka pengalihan pengetahuan oleh seseorang kepada orang lain, bersifat formal maupun non formal.

Para ahli telah yakin bahwa perilaku seseorang dewasa banyak dipengaruhi oleh kondisi dalam rumah tangga. Jika seseorang dibesarkan dalam rumah tangga yang bahagia, pola perilaku seseorang akan bersifat baik, misalnya: peramah atau sopan. Sebaliknya, keluarga yang miskin, orang tuanya sering bertengkar atau karena keluarga yang kurang melaksanakan nilai-nilai agama, maka sukar diharapkan orang tersebut menumbuhkan kepribadian yang positif. Misalnya, orang itu akan bersifat egois. Begitu besarnya peranan keluarga, **Gerungan (1991:180-181)** menyatakan, bahwa didalam lingkungan keluarga manusia pertama-tama belajar memperhatikan keinginan orang lain, belajar bekerja sama, bantu membantu, dengan kata lain manusia pertama-tama memegang peranan sebagai makhluk sosial yang memiliki norma-norma dan kecakapan-kecakapan tertentu dalam pergaulan dengan orang lain.

c. Pengalaman Masa Lalu

Yang dimaksud dengan pengalaman masa lalu adalah pelajaran yang dipetik seseorang dari peristiwa-peristiwa yang dilaluinya dalam perjalanan hidupnya. Bertitik tolak dari pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa pengalaman sejak kecil turut membentuk prilaku yang bersangkutan misalnya, apabila seseorang pada waktu kecil mengalami peristiwa yang pahit, seperti hidup dalam keluarga yang tidak bahagia, maka tidak mengherankan apabila setelah dewasa orang itu akan menunjukkan sikap keras, agresif dsb.

Sebaliknya, apabila pada masa kecilnya terjadi peristiwa-peristiwa yang bahagia, maka pengalaman yang demikian akan membentuk pola perilaku yang positif. Sesungguhnya amat penting mendapat perhatian dalam hubungan ini adalah kemampuan seseorang untuk belajar dari pengalamannya, apakah pengalaman itu pahit atau membahagiakan pengalaman seseorang di sekolah, dalam pergaulan sehari-hari diluar sekolah atau diluar rumah (masyarakat), pengalaman dalam pergaulan sosial, pengalaman dalam bidang keagamaan, dan peristiwa yang mungkin pernah dialami pada suatu organisasi lain, juga akan turut membentuk pola perilaku seseorang. Sejalan dengan uraian di atas, **Hersey, et. al., (1992:27)** menyatakan, bahwa harapan dan keinginan adalah persepsi atas kemungkinan pemenuhan kebutuhan aktual atau berasal dari sumber-sumber yang dipandang sah, seperti orang tua, kelompok bekerja, guru, buku-buku, atau masalah berkala.

2.2. Organisasi

Ada tiga komponen yang mempengaruhi organisasi: **Keadaan lingkungan, teknologi, dan kemampuan Strategis**

a. Keadaan Lingkungan

Keadaan lingkungan sangat mempengaruhi organisasi. Yang dimaksud lingkungan disini adalah terutama sistem sosial, termasuk bagian-bagiannya, seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, pertanahan dan keamanan, dan agama selain tiu juga lingkungan alam semua sistem sosial dan lingkungan alam akan memberikan fungsi-fungsinya kepada suatu organisasi.

Siagian (1991:30-31) berpendapat, bahwa lingkungan adalah totalitas keadaan dan faktor yang mempunyai dampak tertentu terhadap organisasi komponen-komponen lingkungan itu terdiri dari faktor ekonomi, sosial, politik, fisik, dan teknologi. Semua organisasi beroperasi di dalam lingkungan luar, organisasi tidak berdiri sendiri. Suatu organisasi, seperti pabrik atau sekolah tidak dapat menghindar dari pengaruh lingkungan luar. Lingkungan luar harus dipertimbangkan untuk menelaah perkembangan organisasi.

b. Teknologi dan Keamanan

Teknologi menyediakan sumber daya yang digunakan orang-orang untuk bekerja dan sumber daya itu mempengaruhi tugas yang mereka lakukan. Mereka tidak dapat menghasilkan banyak hal dengan tangan kosong.

Jadi mereka mendirikan bangunan, merancang mesin, menciptakan proses kerja dan merakit sumber daya. Teknologi yang canggih berguna sebagai sarana yang memungkinkan manusia melakukan lebih banyak pekerjaan dengan kualitas yang lebih baik begitu besarnya pengaruh teknologi pada suatu organisasi, sehingga akhirnya dapat berakibat positif dan negatif. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan **Davis (1992:17)** menyatakan, bahwa teknologi memang menciptakan berbagai pekerjaan yang seringkali tidak dapat dilakukan pegawai, karena belum siap oleh karena itu teknologi menimbulkan rasa tidak aman, stres, kecemasan dan kemungkinan pemberhentian di kalangan pegawai

Kiranya amat sukar untuk membayangkan adanya segi kehidupan organisasional yang tidak dipengaruhi oleh faktor teknologi sarana angkutan adalah faktor teknologi, proses produksi barang dan jasa sangat dipengaruhi oleh tingkat teknologi yang dipergunakan kegiatan-kegiatan perkotaan semakin dipengaruhi oleh kemajuan dibidang teknologi. Alat-alat dan mesin kantorpun semakin banyak yang mulai mempergunakan teknologi tinggi pengelolaan kepegawaian, pengelolaan keuangan dan pengendalian inventaris merupakan aspek operasional organisasi yang sudah lama dilakukan dengan memanfaatkan teknologi komputer

Selain dari teknologi, organisasi juga dipengaruhi oleh kemampuan tenaga manusia, modal sebagai sumber sarana dan prasarana. Karena maju mundurnya organisasi sangat

tergantung kepada kemampuan manusia mengelolanya, kesediaan modal dan ditambah lagi dukungan dari sarana dan prasarana organisasi.

c. Strategis

Yang dimaksud dengan strategis adalah peta perjalanan yang menunjukkan arah seyogyanya ditempuh oleh organisasi dalam rangka pencapaian tujuannya dan juga senapas dengan falsah yang dijadikan landasan hidup dalam masyarakat.

Dengan demikian jelaslah bahwa konsep strategis merupakan salah satu alat yang tersedia bagi manajemen puncak untuk menghadapi segala perubahan yang terjadi, baik yang sifatnya eksternal terhadap organisasi maupun yang sifatnya internal. Setiap organisasi memerlukan kebijaksanaan dan strategis organisasional yang memungkinkannya melakukan usaha untuk menghadapi masalah, tantangan, gangguan, hambatan dan ancaman yang timbul serta semakin mampu memanfaatkan berbagai kesempatan yang tersedia. Maka logis pula, untuk menerima pandangan, bahwa analisis dan perumusan kebijaksanaan dan strategis itu harus dilakukan dengan baik. Dengan perkataan lain, usaha meningkatkan efektivitas organisasi bukanlah usaha sembilan, melainkan usaha sadar yang dilakukan secara terus menerus. Strategis organisasi sangat mempengaruhi susunan hirarki, tugas-tugas, pekerjaan, wewenang, tanggung jawab, reward diatem, sistem pengendalian dan sebagainya. Oleh

karena itu suatu strategis yang tepat sangat diperlukan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Demikianlah, uraian tersebut diatas merupakan komponen-komponen yang mempengaruhi perilaku manusia, dan komponen-komponen yang mempengaruhi suatu organisasi.

Pada akhirnya manusia dan organisasi dalam keadaan saling berhadapan. Apabila, manusia membawa karakteristik pribadi, latar belakang pribadi dan pengalaman masa lalu ke dalam tatanan suatu organisasi. Selanjutnya organisasi yang juga merupakan lingkungan bagi manusia, telah menerima pula pengaruh dari keadaan lingkungan, teknologi dan kemampuan serta strategis. Ini berarti bahwa manusia dengan lingkungannya yaitu organisasi menentukan perilaku keduanya secara langsung. Implikasi ke dalam diri manusia, organisasi memberikan jawaban (response) terhadap stimulus yang timbul. Apabila pencerminan komponen-komponen yang mempengaruhi organisasi, maka akan terwujudlah perilaku individu (bawahan) dan kelompok dalam suatu organisasi.

3. Kepemimpinan Situasional Dalam Pengembangan Perilaku Bawahan

Setelah pemimpin mengetahui dan memahami perilaku bawahan, serta mengetahui latar belakang yang menyebabkan bawahan berperilaku demikian, maka akan memudahkan pimpinan untuk menggerakkan bawahan dalam proses kerjasama untuk mencapai tujuan. Karena pimpinan yang bijaksana adalah pimpinan yang mau

memahami keadaan bawahan, apakah cita-cita, harapan-harapan, kebutuhan dan lain sebagainya.

Dengan demikian, walaupun tidak semua harapan-harapan yang diinginkan karyawan dari suatu organisasi dapat terkabulkan serta sinkron dengan tujuan organisasi, akan tetapi minimal sudah tersalurkan. Bila suasana ini terciptakan, maka bawahan akan termotivasi untuk bekerjasama dalam proses pencapaian tujuan suatu organisasi.

Pentingnya peranan manusia dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan, selain manusia dipandang sebagai makhluk hidup yang bermartabat, kepribadian, tujuan, cita-cita, serta keinginan yang khas, akan tetapi manusia bertindak-tanduk dalam organisasi. Jika tindak tanduk merugikan organisasi, maka diselidiki pula bagaimana caranya agar supaya tindakan yang merugikan itu dapat dirobah menjadi menguntungkan organisasi. Demikian sebaliknya, jika tindakan yang sudah menguntungkan organisasi, maka bagaimana supaya dapat lebih ditingkatkan.

Dengan demikian, sebagai upaya untuk mencapai efektivitas penggerakan bawahan dalam suatu organisasi, maka pemimpin yang efektif adalah pemimpin yang memahami perilaku bawahan,kemudian menyesuaikan gaya kepemimpinan yang tepat bagi bawahan yang masing-masingnya berbeda karakteristik, perilaku juga kemampuan, menurut penulis pemahaman kepemimpinan situasional terhadap perilaku bawahan merupakan

konsep yang tepat sebagai upaya pencapaian efektivitas penggerakan suatu organisasi.

Kepemimpinan situasional perlu memahami ikhwal mengapa bawahan berperilaku seperti yang mereka perhatikan. Apabila pimpinan ingin terlaksananya pekerjaan melalui bawahan, maka pimpinan harus mengetahui mengapa bawahan berprilaku sedemikian rupa. Dengan demikian, pemahaman asal-usul bawahan diwaktu yang lalu merupakan bidang yang perlu dikaji pimpinan.

Apa yang memotivasi bawahan ? Apa yang membentuk pola perilaku yang menjadi ciri individu atau kelompok ? Hal-hal inilah yang menjadi pusat perhatian kepemimpinan situasional pada umumnya.

Meskipun pemahaman hal ikhwal bawahan diwaktu lalu adalah penting untuk mengembangkan arahan perilaku karyawan menuju pencapaian tujuan organisasi, tapi hal itu saja tidaklah memadai. Apabila pimpinan menyelia (*survervise*) orang lain, maka penting bagi manajer memahami pula alasan perilaku bawahan pada waktu-waktu hari ini, besok minggu depan, dan bulan selanjutnya dalam kondisi lingkungan yang sama atau berlebihan.

Akhirnya apabila kepemimpinan situasional ingin peranannya efektif sebagai pimpinan atau manajer, maka kepemimpinan situasional memerlukan lebih dari sekedar memahami dan memperkirakan perilaku. Pimpinan perlu pula mengembangkan kemampuan dan mengarahkan, mengubah, dan mengendalikan perilaku. Dengan demikian diharapkan dapat mencapai efektivitas penggerakan

bawahan untuk mencapai tujuan suatu organisasi.

Selain dari usaha-usaha sebagaimana yang penulis uraikan di atas, maka kepemimpinan situasional harus mampu pula menciptakan hubungan yang baik dalam lingkungan keorganisasian, apakah hubungan formal maupun informal merupakan faktor yang penting pula untuk mencapai efektivitas dan produktivitas suatu organisasi. Untuk menciptakan hubungan yang harmonis dalam organisasi, **Siagian (1985:92-95)** menawarkan ada sepuluh prinsip pokok yang dapat dilakukan pimpinan antara lain :

1. Harus ada sinkronisasi antara tujuan organisasi dengan tujuan-tujuan individu pada suatu organisasi;
2. Suasana kerja yang wajar dalam hubungan kerja;
3. Informatilitas yang wajar dalam hubungan kerja;
4. Manusia bawahan bukan mesin;
5. Kembangkan kemampuan bawahan sampai tingkat yang maksimal;
6. Pekerjaan yang menarik dan penuh tantangan;
7. Pengakuan dan penghargaan atas pelaksanaan tugas dengan baik;
8. Alat perlengkapan yang cukup;
9. Setiap orang harus ditempatkan menurut keahlian dan kecakapannya; dan
10. Balas jasa harus setimpal dengan jasa yang diberikan.

D. Kesimpulan

1. Kesimpulan

1. Efektivitas kepemimpinan situasional sangat tergantung sampai sejauh mana pemahamannya terhadap perilaku bawahan;
2. Perilaku bawahan dalam lingkungan keorganisasian ditimbulkan dari hubungan antara perilaku bawahan (dipengaruhi komponen; karakteristik pribadi, latar belakang pribadi, dan pengalaman masa lalu) dengan faktor yang mempengaruhi organisasi (keadaan lingkungan, teknologi dan kemampuan, dan strategis);
3. Efektivitas dan produktivitas organisasi sangat tergantung pula kepada efektivitas kepemimpinan situasional;
4. Pimpinan yang efektif adalah pimpinan yang selain mampu menyesuaikan gaya kepemimpinannya dengan situasional bawahan, pimpinan juga harus mampu menciptakan dan membina hubungan yang baik dan harmonis (human relations) dilingkungan organisasi.

2. Saran-saran

1. Sebelum pimpinan menggerakkan bawahan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi, pimpinan hendaknya memahami perilaku bawahan, apa

faktor-faktor yang mempengaruhinya, mengapa bawahan berperilaku demikian, apa motifnya;

2. Karena kemampuan masing-masing bawahan tidak sama, maka pimpinan harus bijaksana dalam menugaskan, memberi perintah, dan memberi arah kepada bawahan. Bawahan yang kurang mampu tentunya harus lebih intensitas di bina dan pemberian tugaspun disesuaikan dengan kemampuannya;
3. Sedangkan bawahan yang berkemampuan tinggi dalam bekerja, tidak pula terlalu diarahkan dan terikat dengan aturan-aturan yang berlebihan. Karena bawahan yang mempunyai motivasi tinggi dalam bekerja sebaiknya diberikan kreativitas dan mengembangkan ide-ide maupun inovasi.

E. Daftar Pustaka

Davis. K. Dan J.W. Newstron. 1990. Perilaku Dalam Organisasi. Jilid. I & II. Jakarta: Erlangga.

Gerungan. W. A. 1991. Psikologi Sosial. Eresco. Bandung.

Gibson. Ivancevich dan Donnely. 1992. Organisasi dan Manajemen: Perilaku, Struktur dan Proses. Jakarta: Erlangga.

Hersey. P dan Kenneth H.B. 1992. Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia. Jakarta: Erlangga.

Koentjaraningrat. 1983. Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan. Jakarta: Gramedia.

Koeswara. E. 1991. Teori-teori Kepribadian. Arsito. Bandung.

Lubis. M. 1985. Manusia Indonesia (Sebuah Pertanggungjawaban). Jakarta: Inti Idayu Press.

Luthans. F. 1985. Organizational Behaviore. Mc-Graw Hill Book Company. New York. Muthahhari. M. 1992. Perspektif Al-Qur’an Tentang Manusia dan Agama. Bandung: Mizan.

BAB VIII

BEBERAPA PERMASALAHAN OTONOMI DAERAH DI RIAU DALAM PELAKSANAAN UU NO. 22 TAHUN 1999

A. Pendahuluan

Dalam rangka implementasi penyelenggaraan otonomi daerah, berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 pemerintah telah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip efisiensi dalam rangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Efektevitas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota sepenuhnya harus didasarkan prinsip pemerintahan desentralisasi, kecuali yang diatur dalam pasal 7 ayat 1 UU No. 22 Tahun 1999 yang menyangkut kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, kebijaksanaan moneter dan agama.

Pertimbangan terhadap hal-hal yang menyangkut reorganisasi Pemerintah Daerah timbul mengingat

beban urusan dan wewenang yang dilimpahkan kepada pemerintahan Kabupaten/Kota semakin bertambah sejalan dengan perkembangan dan tuntutan pembangunan yang ada. Sedangkan beban yang diberikan tersebut belum bisa diimbangi dengan pengorganisasian yang dapat mendukung adanya wewenang dan tanggungjawab yang diterimanya. Dengan kata lain organisasi yang ada belum mampu mengantisipasi kondisi-kondisi yang sebenarnya menjadi titik sentral yang diinginkan oleh otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab yaitu adanya keseimbangan antara beban urusan yang diberikan dengan institusi yang menanganinya.

Semua pihak memang mengakui hak otonomi diperlukan, namun upaya mewujudkannya tidaklah mudah. Bahkan, sekalipun kesepakatan telah dicapai melalui undang-undang atau peraturan pemerintah, dalam praktek otonomi tetap sulit untuk diwujudkan.

Timbulnya berbagai konsekuensi dalam pelaksanaan otonomi itu, tentu saja menjadikan daerah kabupaten/kota harus benar-benar siap dan mampu mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri dengan berupaya untuk terus memperkecil bahkan kalau bisa menghilangkan ketergantungannya dari pemerintah pusat atau pemerintah provinsi.

Upaya mewujudkan tujuan otonomi yaitu efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah di Provinsi Riau tampaknya belum tercapai sebagaimana yang diharapkan. Hal ini terlihat dari kecenderungan umum yang

dihadapi oleh Pemerintah Daerah, seperti dalam kasus penataan organisasi Dinas Daerah dengan pembentukan dinas baru, penggabungan dinas daerah yang tidak efektif dan efisien, dan penyempurnaan lembaga dinas daerah yang telah ada, ternyata pelaksanaannya masih belum efektif dan efisien.

Berdasarkan pemikiran di atas perlu kiranya diidentifikasi dan dicarikan model yang kontekstual atau bagaimanakah suatu sistem otonomi daerah yang efektif dalam menunjang pelaksanaan tugas pembangunan, kemasyarakatan dan pemerintahan sehingga pada akhirnya dapat mendorong keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

B. Kebijakan Percontohan Otonomi Daerah (KPOD)

Untuk memantapkan pelaksanaan otonomi daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah sebelumnya telah mengeluarkan dan melaksanakan Kebijakan Percontohan Otonomi Daerah (KPOD). Salah satu konsekuensi dari KPOD adalah berkembangnya organisasi pemerintahan daerah yang lebih responsif pada dinamika masyarakat lokal, pilihan kebijakan pembangunan yang dapat secara optimal menggerakan potensi pembangunan daerah, dan aparatur yang terampil untuk menggerakan roda organisasi dan melaksanakan kebijakan-kebijakan Pemerintah.

Sebelum diluncurkan kebijakan otonomi percontohan, pemerintah pusat cenderung mendorong berkembangnya dekonsentrasi, kantor-kantor Departemen (Kandep)

tumbuh subur di daerah Kabupaten/Kota dan jumlahnya sudah lebih banyak dari pada jumlah Dinas-dinas Daerah Tingkat II. Diantara Kandep-kandep tersebut, ada pula yang memiliki unit-unit kerja sampai ke Kecamatan. Ditambah lagi LPND (Lembaga Pemerintah Non-Departemen) yang juga memiliki perpanjangan tangan di Daerah-daerah Tingkat II.

Berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 dan Kepmendagri No. 105 Tahun 1994 upaya pembenahan otonomi daerah dilakukan melalui prakarsa Pemerintah untuk menyerahkan urusan-urusan yang selama ini telah di jalankan di Daerah Tingkat II oleh aparat pusat (instansi vertikal departemen teknis) dan aparat Pemerintah Daerah Tingkat I.

Dalam implementasinya digunakan strategis otonomi birokrasi dengan teknik pilot proyek percontohan. Tujuan utama yang hendak dicapai adalah untuk mematangkan kondisi dalam proses transisi menuju terwujudnya otonomi yang nyata, serasi, dinamis dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II. Usaha tersebut dianggap belum efektif sampai pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Otonomi Daerah."

Otonomi daerah berdasarkan Undang-undang yang diberlakukan sejak 1 Januari 2001 sebagaimana diamanatkan MPR melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi

Daerah, pada dasarnya setiap daerah yang sudah merasa mampu dimungkinkan untuk memberlakukan otonomi secara penuh di daerah masing-masing.

Semua pihak memang mengakui bahwa pemerintahan yang berotonomi sangat diperlukan, namun upaya mewujudkannya tidaklah mudah. Bahkan, sekalipun kesepakatan telah dicapai melalui undang-undang atau peraturan pemerintah, dalam praktek ternyata otonomi daerah tetap sulit untuk diwujudkan.

C. Konsekuensi yang Muncul Dengan Diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Secara konstitusional dalam pasal 4 ayat 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kedudukan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam konstelasi otonomi daerah ditegaskan sebagai daerah otonom yang berhak dan wajib mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundangan.

Konsekuensi dari penyelenggaraan otonomi daerah (UU No. 22 Tahun 1999) ternyata telah memberikan peranan yang lebih besar kepada daerah, berupa pemberian wewenang sekaligus kemampuannya dalam menyelenggarakan otonomi yang menyangkut organisasinya, sumber daya manusianya dan sarana pendukungnya.

Hubungan institusional dan kemampuan aparat pemerintah daerah termasuk keuangannya diperlukan untuk mendorong terjadinya inisiatif lokal yang memungkinkan daerah meningkatkan kemampuannya di segala bidang. Karena itu, Koswara (1999:7) menyatakan bahwa daerah otonom seharusnya mempunyai keleluasaan untuk mengelola mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi sesuai dengan standar, norma dan kebijakan Pemerintah.

Salah satu konsekuensi lain yang muncul dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah terjadinya perubahan organisasi dan tata hubungan kerja yang berlaku di tingkat Pemerintah Pusat, daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota. Proses perubahan tersebut akan menimbulkan beberapa implikasi penting, antara lain :

1. Perubahan, pembubaran, penyempurnaan, dan pembaharuan nomenklatur organisasi, titelatur pemegang jabatan, analisis jabatan-jabatan baru berikut uraian jabatan dan kelengkapannya;
2. Pembubaran, penarikan dan penempatan kembali para pejabat dan staf pegawai organisasi teknis dan administratif ke dalam jabatan-jabatan baru dan atau kompensasinya, yang pada hakekatnya menyangkut hajat hidup dan kesejahteraan pegawai, dan;
3. Pengkajian dan perumusan kembali pola-pola hubungan kerja yang baru dalam tatanan organisasi

Pemerintah Daerah dan atau kelembagaan dekonsentrasi yang baru, tentunya dengan berbagai kendala, permasalahan dan penyesuaian yang diperlukan bagi kelancaran jalannya sistem organisasi yang baru.

Beberapa Permasalahan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Provinsi Riau dalam praktek selama dua tahun ini, ada indikasi yang kuat timbul berbagai persoalan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Riau. Tentu saja daerah Kabupaten/Kota harus benar-benar siap dan mampu mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri dengan berupaya untuk terus memperkecil bahkan kalau bisa menghilangkan ketergantungannya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi.

Pengalamanselamainidi Provinsi Riautelah diidentifikasi sekurang-kurangnya ada lima masalah penting yang perlu mendapat pengkajian dalam penyusunan Rencana Induk Pelaksanaan Otonomi Daerah, antara lain: a) kewenangan daerah, b) keuangan daerah, c) personalia, d) manajemen pemerintahan, dan e) organisasi/ kelembagaan.

Menyangkut aspek pengorganisasian (kelembagaan). Institusi Pemerintah Daerah yang ada harus menjadi jaminan kelancaran dan keberhasilan urusan pemerintahan di Kabupaten/Kota. Beban urusan dan wewenang yang dilimpahkan pada daerah Kabupaten/Kota semakin bertambah, sejalan dengan perkembangan pembangunan yang ada. Tetapi pada kenyataannya beban yang diberikan tersebut belum dapat diimbangi dengan pengembangan

kelembagaan untuk mendukung wewenang dan tanggung jawab yang diberikan tersebut.

Pengembangan organisasi yang ada belum mampu mengantisipasi kondisi-kondisi yang sebenarnya menjadi titik sentral yang diinginkan oleh otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, yaitu adanya keseimbangan antara beban urusan yang diberikan dengan institusi yang menanganinya. Dalam konteks seperti ini kita harus mengakui bahwa aspek pengorganisasian menjadi permasalahan yang realistis.

Masalah pengembangan organisasi (SOT) merupakan aspek yang menarik untuk diteliti dan dikembangkan, mengingat kapasitas dan komunitas dalam melaksanakan semua aktivitas yang ada di daerah harus dilakukan oleh organisasi yang mempunyai kewenangan dan tanggung-jawabnya untuk merealisaikan, mengelola dan mengembangkan serta mengalokasikan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pada akhirnya pelaksanaan otonomi daerah berkaitan dengan kesiapan dan kesanggupan serta kemampuan organisasi yang ada di daerah sebagai pelaksana langsung yang berhubungan dengan masyarakat yang dilayaninya.

Sampai saat ini upaya mewujudkan tujuan otonomi daerah yaitu efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah tampaknya belum tercapai sebagaimana yang diharapkan. Hal ini terlihat dari kecenderungan umum yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, seperti dalam hal

penataan organisasi Dinas Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota di Provinsi Riau. Dalam perakteknya pembentukan dinas baru, penggabungan atau integrasi lembaga baru dan penyempurnaan lembaga Dinas Daerah yang telah ada, ternyata pelaksanaannya, menimbulkan beberapa permasalahan baru, antara lain:

1. Pembenahan organisasi dinas daerah dilaksanakan secara parsial, yakni hanya pada Dinas-dinas Daerah yang menerima tambahan urusan dan pembentukan lembaga Dinas Daerah baru untuk mengakomodasi urusan-urusan baru yang diserahkan, sedangkan pada organisasi daerah yang lain tidak dilakukan penataan, sehingga banyak pelaksanaan tugas dan fungsi yang tumpang tindih (overlev).
2. Pengorganisasian Dinas Daerah yang didasarkan pada Keputusan Mendagri Nomor 44 Tahun 1995, tentang Pedoman Organisasi Dinas Daerah pada Daerah Kabupaten/Kota, dan kesepakatan antara Tim Teknis Otonomi Daerah Kabupaten/kota, lebih berorientasi mewadahi orang atau pejabat yang tidak memiliki meja dalam pengertian jabatan dari pada mewadahi tugas dan fungsi.
3. Penyerahan sebagian urusan selalu ditindaklanjuti dengan pembentukan lembaga baru tanpa melihat bobot dari urusan yang bersangkutan.
4. Menjamurnya Dinas-dinas Daerah baru, yang tugas dan fungsinya masih tumpang tindih, sehingga

dirasakan kurang efektif dan efisien, ditambah lagi dalam operasionalnya ada kecenderungan menjadi beban APBD dan bukan sebagai penopang PAD. Misalnya : Pembentukan Dinas Pariwisata di kota Pekanbaru yang potensi wisatanya tidak cukup memadai, yang urusannya seharusnya dapat dilaksanakan pada satu bagian di Dinas Daerah lain yang relevan.

5. Penyerahan urusan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995, tidak mencerminkan adanya pendelegasian wewenang yang utuh, artinya komponen-komponen urusan yang sebelumnya dilaksanakan oleh Kantor Departemen tidak ikut diserahkan.
6. Adanya tarik menarik kepentingan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penyerahan urusan, hal ini terlihat dengan dibentuknya lembaga-lembaga Pemerintah Pusat di Daerah Kabupaten/Kota, diluar 5 bidang kewenangan Pemerintah Pusat, misalnya : keberadaan Badan Pertanahan Nasional di Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
7. Belum selesainya penyerahan urusan kepada Daerah Kabupaten/Kota yaitu tentang Penghapusan Cabang Dinas Daerah Provinsi dan Unit Pelaksana Teknis Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota, ini terbukti dengan masih

beroperasinya lembaga Cabang Dinas di Daerah Kabupaten/Kota (Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1995).

8. Adanya benturan berbagai peraturan perundangan yang sejajar atau antara peraturan yang lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi, misalnya bagaimana keberadaan otorita di daerah otonom, sebagai benturan KEPRES dengan UU, demikian pula benturan PERDA dengan UU, PP dan KEPRES dalam hal penggalian sumber–sumber PAD.
9. Demikian pula setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam prakteknya persepsi tentang kewenangan yang diberikan Pemerintah selalu menjadi substansi permasalahan yang rumit.
10. Lambat dan tidak jelasnya peraturan pelaksanaan (PP) yang menjabarkan pasal demi pasal UU No. 22/1999, mengakibatkan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak mau berlama-lama lagi untuk merealisasikan otonomi daerah sehingga segera menciptakan PERDA sendiri-sendiri tanpa landasan hukum yang kuat dan tidak disusun oleh pakar hukum yang mengerti, yang justru banyak berbenturan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, ini berarti mengingkari landasan filosofis TAP MPR tentang penerapan *stuphen theory* dari *Hans Kelsen*.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan:

a. Masalah-masalah yang dihadapi saat ini, ternyata: sebagai akibat perbedaan persepsi mengenai kewenangan Pusat dan Daerah serta antar Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sekalipun telah diterbitkan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenagnan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. PP Nomor 25 Tahun 2000 mengandung hal-hal yang tidak jelas serta adanya pembiasan kewenangan dari pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999.

b. Kelembagaan perangkat daerah yang telah diatur dalam PP No. 84 Tahun 2000, belum efektif dan efisien, karena besarnya jumlah pegawai baik pegawai daerah maupun pegawai yang dilimpahkan dari pemerintah pusat. Disamping itu belum akuratnya menentukan atau menempatkan organisasi yang layak dan memadai serta masih panjang dan sulitnya pengembangan organisasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

c. Fakta lainnya adalah bahwa selama ini penataan dan penyempurnaan organisasi pemerintah masih belum sepenuhnya diarahkan pada upaya efisiensi, peningkatan daya saing, ataupun mendorong pertumbuhan ekonomi nasional."

d. Kenyataan di atas merupakan sebahagian dari permasalahan pengembangan struktur organisasi dinas daerah pada Kabupaten/Kota, yang memberi indikasi belum efektif dan kurang menunjang pelaksanaan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah. Sesungguhnya organisasi merupakan cara yang selaras dalam menempatkan manusia sebagai bagian organisasi pada suatu hubungan yang relatif tetap, yang sangat menentukan pola-pola interaksi, koordinasi, dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.

e. Salah satu permasalah dalam pelaksanaan otonomi daerah sebenarnya merupakan dampak dari pengembangan organisasi dinas daerah yang tidak dilandasai pemahaman konsep dan teori organisasi. Apabila dilihat dari sudut pandang hukum administrasi publik maka yang menjadi permasalahan yang sangat mendasar yang dihadapi pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah adalah belum efektifnya desain organisasi Dinas-Dinas Daerah yang berlandaskan visi yang jelas dan tahapan otonomi daerah yang terarah.

f. Dengan pembagian tugas yang jelas antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, akan semakin jelas pula siapa yang paling bertanggung jawab atas

kegagalan kebijaksanaan dalam merealisasikan apa yang ditugaskan kepada Kabupaten/Kota sebagai institusi Pemerintah Daerah yang dianggap dapat menjamin kelancaran dan keberhasilan urusan pemerintahan di daerahnya. Dinas Kabupaten/ Kota yang dalam hal ini sebagai unsur pelaksana pemerintah Kabupaten/Kota, mempunyai tugas untuk melaksanakan kewenangan otonomi Daerah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi (PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Perangkat Daerah).

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas disarankan :

a. Perlu kiranya diidentifikasi dan dicarikan model desain organisasi dinas daerah yang tepat dalam rangka pengembangan organisasi dinas-dinas daerah untuk menunjang efektivitas struktur dinas daerah sehingga pada akhirnya dapat mendorong keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dengan demikian diharapkan dapat memberikan keyakinan akan pentingnya pembenahan kelembagaan yang dapat menunjang tercapainya efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah serta mampu untuk menjawab berbagai tuntutan yang terus dihadapi dan berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

b. Operasionalisasi otonomi daerah membutuhkan cara-cara bagaimana seharusnya organisasi dirancang untuk membantu pencapaian tujuan organisasi dan program-program yang dapat mendorong pemberdayaan dan kepercayaan untuk tampil secara lebih kreatif pada penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kepada daerah.

E. Daftar Pustaka

Andrew, Mc C. dan Chia Lin Sen. 1982. *Too Rapid Rural Development*. Athens : Ohio University Press.

Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. 1981. *Decentralization and Development.* Beverily Hills: Sage Publications.

Friedmann, W. 1960. *Legal Theory*. London : Stevens & Sons.

James Q. Wilson. 1989. *Bureaucracy : What Government Agencies do and Why They do it*. New York : Basic Books, Inc.

Kelsen, Hans. 1995. *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (Terjemahan: Somardi). Jakarta : Rimdi Press.

Kevenhorster, Paul. 1984. "Peranan Otonomi Daerah PJPT II." *Journal Wawasan Tridharma.* Nomor 3 Tahun VI. Oktober 1993. 1-56.

Nirwandar, Sapta. 1998. *Indonesian Government Structure of the Future, Makalah pada seminar Desentralisasi dan Modernisasi Pelayanan Publik*. Jakarta: LAN-DSE.

Noer, U. Saefudin. " Membangun Kelembagaan." *Journal Bisnis dan Birokrasi.* Nomor 1 Volume I. April 1993. 1-76.

Riwo Kaho, Josep. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* Jakarta : Rajawali Press.

Rust, Boney. 1969. *"Peranan Otonomi Daerah Dalam PJPT II."Journal Wawasan Tridharma*. Nomor 3 Tahun VI. Oktober 1993. 1-56.

Syafruddin, Ateng. 1985. *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah.* Bandung : Tarsito.

--------------- . 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah.* Bandung : Bina Cipta.

---------------. 1990. Sekali Lagi, Titik Berat Otonomi (Akan) Diletakkan pada Daerah Tingkat II. Bandung : *Journal Projustitia No. 3 Tahun VIII, Juli 1990*.

---------------. 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya.* Bandung : Madar Maju.

---------------. 1993. *Perencanaan Administrasi Pembangunan Daerah*. Bandung : Mandar Maju.

Saragih, Bintan. *"Prospek Kelembagaan Dalam Proses Demokratisasi." Journal Bisnis dan Birokrasi.* Nomor 1 volume I. April 1993. 1-76.

Smith, B.C. 1895. *Decentralization : The Territorial Dimension of The State. Winchester*, Masachusett: Allen and Unwin, Inc.

Suara Pembaruan. 1995. Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintah Daerah*. Jakarta : Restu Agung.

BAB IX

USAHA-USAHA PEMERINTAH DAERAH DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN DAERAH

(Kasus di Kota Pekanbaru)

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Masalah utama dalam administrasii pembangunan adalah bagaimana mengorganisir berbagai tugas pembangunan atau bagaimana membangun dan mengelola kebutuhan organisasi sehingga terlaksananya tugas-tugas tersebut.

Demikian halnya dengan pemerintah daerah otonom. Untuk dapat melaksanakan pembangunan di berbagai aspek kehidupan masyarakat, maka diharapkan daerah dapat menggali dan mencari sumber-sumber asli daerah sendiri, selain mengharapkan sumbangan atau bantuan dari pemerintah pusat.

Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintah, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintah yang tidak membutuhkan biaya. Makin besar jumlah uang

yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut.

Selain dari itu, faktor keuangan juga merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri daerah otonom adalah terletak pada kemampuan Self Supportingnya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

Di Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru, untuk dapat meyelenggarakan pemerintahannya dan pelaksanaan pembangunan dengan sebaik-baiknya, tentunya membutuhkan dana yang sangat besar jumlahnya. Untuk dapat memenuhi akan dana pembangunan, Pemerintah daerah telah menggali dan mengumpulkan dana tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam kenyataannya, karena sumber-sumber asli pendapatan daerah sendiri sangat terbatas jumlahnya, dan sebagiannya merupakan pajak negara dan pajak daerah tingkat I. Di pihak lain, daerah belum profesional dalam menggali dan mencari sumber-sumber PADS. Sehingga usaha-usaha penggalian dan pemungutan PADS belum dapat menjadi penopang utama bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berdasarkan laporan Dinas Pendapatan Daerah Kotamadya Dati II Pekanbaru, pada tahun anggaran

1992/1993 realisasi penerimaan PADS hanya sekitar Rp. 5.130.196.419,- (terealisasi hanya 69,56 % dari target yang ditetapkan sebesar Rp. 7.375.695.860,-). Realisasi pendapatan asli daerah Kotamadya Dati II Pekanbaru tersebut terlihat pada tabel berikut ini.

1.	Pajak Daerah	Rp	1.745.267.310,-
2.	Retribusi Daerah	Rp	1.673.626.295,-
3.	Laba Perusahaan Daerah	Rp	3.719.300,-
4.	Penerimaan Dinas-Dinas	Rp	2.780.000,-
5.	Penerimaan Lain-lain	Rp	239.023.700,-
6.	Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	Rp	1.465.779.812,-
	Jumlah	**Rp**	**5.130.196.419,-**

Sedangkan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 1992/1993, menurut laporan Kepala daerah Katomadya Pekanbaru adalah **Rp. 40.526.030.385,-.** Perincian dari APBD tersebut adalah sebagai berikut :

1.	Pendapatan Asli Daerah Sendiri	Rp	7.375.695.860,-
2.	Bantuan dari Pemerintah Pusat		
	Retribusi Daerah	Rp	32.299.064.000,-
3.	Bantuan dari Tingkat I	Rp	769.990.000,-
4.	Pinjaman Daerah	Rp	81.050.000,-
5.	Sisa Anggaran tahun lalu	Rp	230.525,-
	Jumlah	**Rp**	**40.526.030.385,-**

Dari perincian tersebut diatas, maka tergambar dengan jelas begitu kecilnya PADS dibandingkan dengan bantuan dari Pemerintah Pusat, atau hanya 18,2 % PADS menyumbang bagi APBD, sedang bantuan dari pemerintah pusat 79,7 %.

Lebih lanjut bila PADS tersebut dibandingkan terhadap belanja rutin APBD Kodya Dati II Pekanbaru tahun 1992/1993, berdasarkan laporan Biro Bantuan Pembangunan Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kunarjo, 1992:144), menyatakan bahwa jumlah belanja rutin Kotamdya Daerah Tingkat II Pekanbaru sebesar Rp. 20.603.198.800,-. Dari jumlah tersebut hanya 24,9 % (Rp.5.130.196.50,-) PADS memberikan kontribusi terhadap belanja rutinnya, sedangkan 75,1 % (Rp. 15.473.003.300,-) belanja rutin Pemerintah Daerah Tingkat II Pekanbaru merupakan sumbangan dari Pemerintah Pusat.

Dari uraian tersebut diatas, dapat dijelaskan bahwa daerah dalam pelaksanaan otonominya belum mampu mendapatkan dana sendiri membiayai pembangunan di daerahnya. Dan secara tidak langsung masih mengharapkan sumbangan atau pemberian pemerintah pusat. Akibat lebih lanjut dari keadaan diatas adalah semakin kuatnya campur tangan pemerintah pusat dalam mengatur daerah-daerah. Sebenarnya bila kita lihat pada UU No. 5 tahun 1974 fasal 1 huruf c menyatakan, bahwa otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika ditinjau dari aspek kemampuan keuangan daerah, maka sebenarnya daerah belumlah dikatakan mampu untuk mengatur dan mengurs rumah tangganya sendiri. Untuk itu supaya daerah-daerah benar-benar mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, DP7 maka daerah harus berupaya mencari susmber-sumber pendapatan asli daerah sendiri. Sehingga dengan demikian tidak lagi terlalu menggantungkan diri kepada pemerintah pusat. Dengan demikian DP7 daerah dapat melaksanakan hak dan kewajibannya terutama dalam membuat public policy dalam pembangunan daerah, tentunya tidak terlepas dari aturan-aturan yang telah digariskan pemerintah.

Pernyataan tersebut diatas, sejalan pula dengan pendapatan yang dikemukakan Kaho (1991:184) yang menyatakan, bahwa: Prospek otonomi daerah dimasa yang akan datang, salah satunya ditentukan oleh kemampuan untuk memecahkan masalah keuangan daerah. Apabila pemecahan masalah ini dapat dilakukan, maka dengan sendirinya penyelenggaraan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka Kotamadya Dati II Pekanbaru memerlukan dana yang cukup besar untuk membiayai pembangunan didaerah, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun dipihak lain Kodya Dati II Pekanbaru pendapatan asli daerahnya sendiri belum dapat memberikan kontribusi yang berarti bag APBD nya. Untuk itu sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah pada PJPT II yang akan datang yaitu ingin

meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah tingkat II, maka Kodya Dati II Pekanbaru harus dapat meningkatkan pendapatan asli daerahnya, sehingga dapat memberikan penopang utama pada anggaran belanja daerahnya.

2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis ajukan tersebut, maka sebagai landasan bagi pembahasan selanjutnya penulis ajukan permasalahan pokoknya adalah sebagai berikut :

Usaha-usaha apa saja yang harus dilakukan pemerintah daerah otonom dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah sendiri pada sektor pajak dan retribusi daerah?

B. Pembahasan

Pada pembahasan ini, akan diuraikan langkah-langkah dan kebijakan yang telah diambil Pemerintah Daerah Kodya Dati II Pekanbaru dalam usahanya meningkatkan PADS dari sektor pajak daerah. Dengan demikian dapat memberikan gambaran usaha-usaha apa saja yang perlu disempurnakan sehubungan dengan penggalian dan pengumpulan PADS dimasa yang akan datang.

Sumitro (dalam Kaho, 1991:129) merumuskan pengertian pajak daerah, yaitu: pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Propinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan sebagainya.

Dari Pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak daerah adalah pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasrkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dipergunakan untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Landasan hukum pemungutan pajak oleh pemerintah daerah diatur dalam pasal 58 UU No. 5 tahun 1974 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut : (1) Dengan undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang pajak dan retribusi daerah; (2) Dengan h1P7 peraturan daerah ditetapkan pungutan pajak dan retribusi daerah; (3) Peraturan daerah yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini , berlaku sesudah ada pengesahan pejabat berwenang, atau menurut cara yang diatur dalam undang-undang dan tidak berlaku surut; (4) Pengembalian atau pembebasan pajak daerah dan atau retribusi daerah hanya dapat dilakukan berdasarkan peraturan daerah.

Karena undang-undang yang mengatur tentang pajak daerah ini belum dibentuk, maka seperti disebutkan sebelumnya, UU No. 32 tahun 1956 dan peraturan lainnya masih tetap dipergunakan sebagai landasan pengaturan pajak daerah. Sehubungan dengan itu, maka sekarang ini yang masih merupakan sumber pajak daerah dan prosentase tertentu dari pajak negara yang diberikan kepada daerah tingkat II adalah sebagai berikut :

1. Pajak Pertunjukan/tontonan dan keramaian umum;
2. Pajak reklame (tidak dimuat dalam majalah dan koran);

3. Pajak Anjing;
4. Pajak petasan dan kembang api;
5. Pajak minuman keras;
6. Pajak kenderaan bermotor;
7. Pajak atas izin perjudian;
8. Pajak hiasan kuburan;
9. Pajak berdiam di daerahlebih dari 120 hari tanpa berkediaman tetap;
10. Pajak atas milik bangunan dan halaman yang berbatasan dengan jalan didarat, di air, dan di lapangan;
11. Pajak sekolah;
12. Pajak penerangan jalan;
13. Pajak atas milik bangunan keturutannya/tanah kosong dibagian tertentu dari daerah;
14. Pajak atas milik bangunan dan halaman yang berbatasan dengan jalan umum;
15. Pajak pemberian air minum;
16. Pajak rumah bola;
16. Pajak forensen;
18. Pajak pendaftaran;
19. Pajak rumah penginapan;
20. Pajak terhadap barang yang menjulang ditanah jalanan atau tanah bangunan yang dikuasai daerah;
21. Pajak perusahaan;

22. Pajak kenderaan tak bermotor diatas air;
23. Pajak atas pelelangan ikan;
24. Pajak pembikinan garam;
25. Pajak mengangkut barang keluar daerah;
26. Pajak asuransi;
27. Pajak atas perusahaan kandang babi;
28. Pajak atas pengambilan sarang burung;
29. Pajak pengambilan rumput laut dan agar-agar;
30. Pajak pengumpulan telur penyu;
31. Pajak rumah asap;
32. Pajak mendirikan gudang tembakau;
33. Pajak radio;
34. Pajak bangsa asing;
35. Pajak verponding Indonesia;
36. Pajak jalan;
37. Pajak potong hewan; 7P7
38. Pajak pembangunan I;
39. 30 % dari pajak peralihan (ketetapan besar);
40. 90 % upah materai;
41. Opsen atas pajak rumah tangga;
42. Opsen atas pajak verponding;
43. Opsen telepon.

Dari gamabran diatas, maka dilihat dari variasi jenis pajak yang menjadi wewenng daerah tingkat II sudah

sangat memadai. Karena itu secara sepintas dianggap sudak cukup memadai. Akan tetapi dalam kenyataannya, banyak jenis pajak yang diserahkan kepada daerah, tidak otomatis mencerminkan besarnya nilai nominal pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah tingkat II. Atau dengan kata lain, tidak dapat dipergunakan sebagai indikator yang refresentatif untuk menilai besarnya hasil pendapatan daerah dari sektor pajak.

Di Kodya Dati II Pekanbaru, dilihat dari macam/jenis sumber penerimaan PADS dari sektor pajak adaerah, hanya baru 10 macam/jenis pajak (22,7%) yang baru dipungut dari 44 macam/jenis pajak negara yang diserahkan kepada daerah tingkat II (menurut UU No. 32 tahun 1956). Macam/jenis pajak tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pajak potong hewan;
2. Pajak pembangunan I;
3. Pajak radio;
4. Pajak bangsa asing;
5. Pajak tontonan;
6. Pajak reklame;
7. Pajak minuman keras;
8. Pajak kenderaan tidak bermotor;
9. Pajak penerangan jalan
10. Pajak rumah bola.

Sebenarnya menurut pengamatan penulis, masih ada 16 jenis/macam pajak daerah di Kodya Pekanbaru

yang potensial dapat dipungut, tetapi belum dilakukan pemerintah Kodya Pekanbaru. Pajak daerah tersebut antara lain :

1. Pajak anjing;
2. Pajak hiasan kuburan;
3. Pajak atas milik bangunan yang berbatasan dengan jalan darat, di air, dan lapangan;
4. Pajak atas milik bangunan dan halaman yang berbatasan dengan jalan umum;
5. Pajak pemberian air minum;
6. Pajak pendaftaran;
7. Pajak rumah penginapan;
8. Pajak terhadap barang yang menjulang ditanah jalanan atau tanah bangunan yang dikuasai daerah;
9. Pajak perusahaan;
10. Pajak kenderaan tak bermoptor diatas air;
11. Pajak pel;abuhan perahu;
12. Pajak mwengangkut barang keluar daerah;
13. Pajak asuaransi;
14. Pajak rumah asap;
15. Pajakatas pelelangan; dan
16. Pajak opsen telepon, 6P7.

Dari gambaran diatas nampak bahwa 44 jenis pajak yang menjadi wewenang derah, baru 10 pajak daerah yang dpat di pungut di Kodya Pekanbaru. Dan berdasarkan

penagmatan penulis dimungkinkan untuk menambah 16 jenis pajak daerah yang dpat dipungut, sehingga menjadi 26 jenis pajak daerah yang dpat ipungut di Kodya Pekanbaru.

Sedangkan pemungutan retribusi daerah berlandaskan pasal 58 UU No. 5 tahun 1974 seperti sudah dikutip sebelumnya dan juga berdasarkan UU Drt. No. 12 tahun 1957. Sampai saat inbni berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk daerah tingkat II jenis-jenis retribusi yang telah diserahkan adlah sebagai berikut :

1. Uang leges;
2. Biaya jalan, jembatan dan tol;
3. Biaya pangkalan;
4. Biaya penambangan;
5. Biaya pemeriksaan/pembantaian hewan
6. Uang sewa tanah/bangunan;
7. Uang sempadan dan izin bangunan;
8. Uang pemakaian tanah milik daerah;
9. Biaya penguburuan;
10. Retribusi pengerukan kakus;
11. Retribusi pelelangan ikan;
12. Izin perusahaan industri kecil;
13. Retribusi pengujian kenderaan bermotor;
14. Retribusi jembatan timbang;
15. Stasiun bis dan taksi;
16. Balai pengobatan;

17. Retribusi reklame;
18. Retribusi pasar;
19. Sewa pesanggrahan;
20. Retribusi pengeluaran hasil pertanian, hasil hutan dan hasil laut;
21. Biaya pemeriksaan susu, dan lain-lain;
22. Retribusi tempat parkir.

Di Kodya Pekanbaru, jenis-jenis retribusi daerah yang sudah dipungut adalah sebagai berikut :

1. Ret. Uang leges
2. Ret. Dispensasi jalan raya;
3. Ret. Pemeriksaan/pembantaian hewan;
4. Ret. Tanah kuburan;
5. Ret. Izin industri kecil;
6. Ret. TPR;
7. Ret. Puskesmas;
8. Ret. Biaya pasar;
9. Ret. Kartu Tanda Penduduk/Keluarga;
10. Ret. Sewa menyewa bangunan;
11. Ret. Izin tempat usaha;
12. Ret. Izin mendirikan bangunan;
13. Ret. Sewa kandang ternak;
14. Ret. Pemakaian mobil jenazah;
15. Ret. Pembuatan batu-bata;

16. Ret. Pemberian nomor rumah;
17. Ret. Izin usaha kenderaan bermotor;
18. Ret. Izin trayek;
19. Ret. Izin gerobak dorong;
20. Ret. Parkir;
21. Ret. Penggunaan racun api;
22. Ret. Pemakaian WC umum;
23. Ret. Angkat smpah.

Dari kombinasi jenis retribusi yang dibolehkan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang penulis sebutkan diatas, msaih ada 7 jenis retribusi deerah yang potensial untuk dipungut Kodya Pekanbaru, retribusi daerah tersebut adalah :

1. Ret. Pemakaian tanah milik daerah;
2. Ret. Pengerukan Kakus/WC;
3. Ret. Jembatan timbang;
4. Ret. Stasion bis dn taksi;
5. Ret. Pengeluaran hasil pertanian;
6. Ret. Hasil hutan dan hasil laut;
7. Ret. Tempat rekreasi.

Dari kenyataannya tersebut di atas, sebaiknya Kodya Pekanbaru dalam membuat perencanaan penetapan target pungutan terlebih dahulu melakukan riset dan studi kelayakan tentang potensi pajak daerah yang akan digali dan dikembangkan. Dengan demikian diharapkan pemungutan

pajak dan retribusi daerah dapat dilakukan secara optimalisasi dan maksimalisasi. Selain itu pemungutannya dapat mencapai efektif dan efisien.

Di Kodya Pekanbaru, pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah belum dapat menjadi penopang utama dari PADS nya. Dikarenakan selain belum mantapnya perencanaan, juga belum profesionalnya dalam pengelolaan. Diantaranya organisasi dan manajemen Dinas Pendapatan Daerah, termasuk juga kemampuan sumber dayanya. Menurut penulis, ini terjadi karena para karyawan kurang mencintai pekerjaannya dan kurangnya rasa tanggungjawab.

Kurangnya motivasi dan inovasi pegawai Dispenda, ssebagai akibat organisasi Dispenda bukan organisasi yang bersifat swasta, tetapi organisasi publik. Yang sebenarnya yang kita tidak bisa pungkiri salah satu faktor yang mendorong orng-orang untuk bekerja keras tergantung sampai sejauh mana orang tersebut dalam memetik imbalan (balas jasa) dari organisasi tempat mereka bekerja. Misalnya sistem penggajian, jenjang karier, kepuasan dalam bekerja dan jaminan sosial. Karena Dispenda merupakan suatu organisasi publik, sistem balas jasa yang diberikan sudah standar dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pegawai daerah otonom.

Sedangkan sistem imbalan yang berlaku di jajaran pegawai daerah otonom kurang dapat memberikan motivasi pegawai Dispenda untuk melakukan kegiatan secara optimalissi, seperti pegawai organisasi bisnis

swasta). Misalnya: Imbalan di Dispenda tidak berlaku sistem bonus seperti pegawai swasta. Dengan demikian ada opini dikalangan mereka yang menyatakan "giat atau tidak giatnya dalam bekerja imbalannya sudah ditentukan, demikian juga sistemn karier yang berlaku kurang melihat kepada prestasi kerja". Barangkali ini masalah pegawai negeri sipil di Indonesia secara umum. Dalam hal ini, supaya pajak dan retribusi daerah dapat ditingkatkan dan supaya menjadi penopang utama PADS, maka pemerintah daerah perlu memikirkan kemungkinan sistem imbalan yang diharapkan dapat memberikan dorongan kepada pegawai Dispenda untuk berprestasi dalam bekerja. Karena selama ini kegiatan pekerjaan yang dilakukan pegawai Dispenda hanya melaksanakan kegiatan rutinitas, hanya sekedar melaksanakan program-program yang tidak dapat menimbulkan perubahan yang berarti bagi tercapainya PADS yang semaksimal mungkin.

Selain itu, masalah sumber daya manusia perlu ditingkatkan kualitasnya. Terutama para pimpinan, untuk waktu sekarang dan dimasa yang akan datang, sudah selayaknya para pimpinan tidak hanya sampai pada level pendidikan sarjana. Disamping memiliki pengalaman, seorang pimpinan juga harus mempunyai pendidikan yang lebih tinggi lagi. Misalnya disekolahkan ke jenjang S-2. Atau kalaupun belum dimungkinkan, sebaiknya Dispenda melakukan usaha kerja sama dengan Perguruan Tinggi atau Lembaga Penelitian yang ada di daerah, dalam rangka memecahkan persoalan-persoalan yang ada didaerah.

Namun dalam kenyataannya usaha-usaha yang demikian belum dilaksanakan dan bahkan memandang apriori terhadap peneliti di perguruan tinggi. Menurut penulis, ini terjadi karena para birokrat pemerintah terlalu mengatur jarak dan birokratis dalam memecahkan masalah-masalah yang ada didaerah.

Demikian juga halnya dengan pengawasan dan penyetoran uang pajak dan retribusi dan sistem penyetoran uang ke kas daerah perlu diciptakan sedemikian rupa sehingga tidak terjadi kebocoran-kebocoran. Dalam prakateknya selama ini, tidak semua peneyetoran uang pajak dan retribusi daerah langsung diserahkan ke kas daerah. Sebelum diserahkan ke kas daerah uang tersebut dikumpul dulu di pos-pos penerimaan. Misalnya: Izin Tempat Usaha (SITU) pembayarannya melalui Kasubag Perizinan Bagian Perekonomian Kantor Walikotamadya. Penulis pernah melakukan penelitian dalam masalah ini.

Menurut pengamatan penulis, kebocoran-kebocoran mudah sekali terjadi, diantaranya adanya peluang-peluang transaksi gelap atau pembayaran-pembayan tidak ada bukti kuitansinya. Maksudnya pembayaran yang tidak ada bukti kwitansi uangnya tidak dapat dipertanggung jawabkan atau tidak akan masuk ke kas daerah. Dan uang ini diperkirakan malah besar dari uang administrsi yang resmi. Dan apabila masyarakat yang memohon Izin Tempat Usaha keberatan dalam maslah ini, konsekwensinya surat izin tempat usaha tidak akan keluar atau diperlambat. Demikian pula dalam hal contoh yang lain. Misalnya retribusi

Kartu Tanda Penduduk (KTP/Kartu Keluarga), kasus yang sama dengan mengurus izin tempat usaha sama terjadi. Kalaupun dana tersebut masuk menjadi bagian penerimaan asli daerah tentunya tidak menjadi persoalan, dalam arti dapat dimanfaatkan untuk biaya-biaya pembangunan daerah. Disinilah persoalan birokrat kita.

Barangkali benarlah yang dikatakan Bintoro tentang terjadinya 30 % kebocoran dana pembangunan. Disinilah perlunya peranan pengawsan yang efektif, apakah itu Waskat, pengawasan intern ataupun ekstern. Masalah sikap-sikap sebagian birokrat kita ini, sepertinya tidak ada penyelesaiannya. Sehingga kejadian-kejadian seperti yang penulis gambarkan diatas tadi, tetap saja berlangsung terus.

Pada kesempatan ini, penulis mengajukan ide pemecahan permasalahan tersebut di atas, mungkin dapat memberikan kontribusi bagi mengurangi kebocoran dana PADS. Sistem yang berlaku selama ini, terutama pembayaran retribusi daerah yang melalui pos-pos tertentu ditiadakan. Pembayaran tersebut dilakukan dengan cara pembayaran sistem terpusat, misalnya: setiap penyetoran uang pajak dan retribusi daerah disetor ke Bank Pembangunan Daerah, mirip sistem pembayaran pembuatan SIM yang berlaku saat ini. Dan pihak bank mengeluarkan bukti pembayaran syarat administrasi dari jasa yang diberikan pemerintah daerah.

Selain persoalan yang penulis uraikan tersebut di atas, maka masalah keterbatasan objek-objek pajak daerah yang dapat dipungut, mungkin perlu dipikirkan kembali oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat I untuk menambah dan memberikan persentase beberapa sumber pajak yang selama ini dipungut oleh tingkat I atau pemerintah pusat. Hal ini sejalan pula dengan kebijakan pemerintah sekarang ini untuk melaksanakan titik berat otonomi daerah pada tingkat II, selayaknya pula diiringi dengan memberikan beberapa sumber objek pajak baru kepada daerah tingkat II dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan dari objek pajak derah yang diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat I tidak selamanya dapat dipungut oleh daerah Tingka II, oleh karena: objeknya tidak ada didaerah; hasil pungutannya lebih kecil dari biaya pemungutannya; peraturan dan pedoman pelaksanaannya belum ada; ada pembekuan atau pencabutan dari pemerintah; dan adanya larangan pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang justru merupakan objek pajak daerah.

Demikianlah persoalan-persoalan yang menurut penulis, dapat menyebabkan pajak dan retribusi daerah tidak dapat menjadi penopang utama memberikan kontribusi pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Untuk itu apabila masalah-masalah ini dpat terpecahkan, niscya dapat pula memberikan sumbangan sebagai upaya meningkatkan pembangunan daerah.

C. Penutup

1. Kesimpulan

a. Di Kodya Pekanbaru, pendaptan daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah belum dapat merupakan penopang utama dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dikarenakan selain belum mantapnya perencanaan, juga belum profesionalnya dalam pengelolaan Dinas Pendapatan Daerah.

b. Pemerintah Daerah Kodya Pekanbaru dalam membuat perencanaan pemungutan pajak dan retribusi daerah belum melakukan riset dan studi kelayakan. Sehingga berakibat tidak tercapainya target pemungutan sebagaimana yang telah direncanakan.

c. Dalam pelaksanaanya pemungutan PADS masih terjadi kebocoran-kebocoran, sebagai akibat perilaku karyawan dan lemahnya dari segi pengawasan dan belum terpadunya sistem pembayaran PADS.

d. Masih terbatas dan tidak dapat dipungut beberapa objek pajak daerah, karena biaya pemungutan terlalu mahal, dilarang pemerintah untuk memungutnya, dan belum ada peraturan pelaksanaan pemungutan.

2. **Saran-saran**

a. Masalah sumber daya manusia yang ada perlu ditingkatkan kwalitasnya. Terutama para pimpinan. Disamping mempunyai pengalaman, seorang pemimpin harus mempunyai pendidikan yang lebih tinggi lagi. Misalnya di sekolahkan ke jenjang S-2.

b. Supaya pajak dan retribusi daerah dapat ditingkatkan dan supaya menjadi penopang utama APBD, maka pemerintah daerah perlu memikirkan kemungkinan sistem imbalan, diharapkan dapat memberikan dorongan kepada pegawai Dispenda untuk berprestasi dalam bekerja.

c. Sebaiknya Kodya Pekanbaru dalam membuat perencanaan penetapan target pungutan terlebih dahulu melakukan riset dan studi kelayakan tentang potensi pajak dan retribusi daerah.

d. Pada kesempatan ini penulis memberikan ide pemecahan permasalahan tersebut diatas, mungkin dapat memberikan kontribusi bagi mengurangi kebocoran dana PADS. Sistem yang berlaku selama ini, terutama pembayaran retribusi daerah yang melalui pos-pos tertentu ditiadakan. Pembayaran tersebut dilakukan dengan cara pembayaran terpusat. Misalnya: setiap penyetoran uang pajak dan retribusi daerah disetor ke Bank Pembangunan Daerah, mirip sistem pembayaran

pembuatan SIM yang berlaku saat ini. Dan pihak bank mengeluarkan bukti pembayaran syarat administrasi dari jasa yang diberikan pemerintah daerah.

D. Daftar Pustaka

Abdulrachman. 1971. *Prinsip-prinsip Manajemen Dalam Pemerintahan.* Sumenep: The Sun.

Bellone, Carl J. 1980. *The Theory and The New Public Administration.* Boston: Allyn and Bacon, Inc.

J. Wajong. 1975. *Administrasi Keuangan Daerah.* Jakarta: Ichtiar.

Kaho, J.R. 1989. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* Jakarta: Rajawali.

Kansil, C.S.T. 1979. *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.* Jakarta: Aksara Baru.

Kunarjo. 1992. *Perencanaan dan Pembiyaan Pembangunan.* Jakarta: UI-Press.

Lains, Alfian. 1976. *Pendapatan Daerah Dalam Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: Prisma No. 4.

Manullang, M. 1973. *Beberapa Aspek Administrasi Pemerinthan Daerah*. Jakarta: Pembangunan.

Marbun, B.N. 1983. *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya.* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Suradinata, Ermaya. 1993. *Kebijaksanaan Pembangunan da Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Bandung: Ramadan.

Syafrudin, Ateng. 1985. *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*. Bandung: Tarsito.

..........................., 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Bina Cipta.

..........................., 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung: Mandar Maju.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1981. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.

...., 1986. Administrasi Keuangan. LP3ES. Jakarta.

...., 1991. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

...., 1993. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan*. Jakarta: LP3ES.

Sufian. 1995. *Administrasi, Organisasi dan Manajemen: Suatu Ilmu, Teori, Konsep dan Aplikasi*. Pekanbaru: UIR-Press.

.........., 2003. *Sistem Perencanaan Strategis Dalam Pembangunan: Panduan Umum Skripsi, Tesis dan Disertasi*. Pekanbaru: UIR-Press.

Effendi, Sofian. 1991. *Sistem Administrasi Untuk Pembangunan Berkelanjutan*. Prisma No. 1 Tahun XX. LP3ES. Jakarta.

Papasi, J.M. 1993. *Bahan Kuliah Administrasi Pembangunan Nasional dan Regional*. Program Pascasarjana UNPAD Bandung.

Rosadi, H. Dedi. 1991. *Perencanaan Dalam Menetapkan Target Pungutan PP-1 Suatu Kasus di Kodya Bandung*. Tesis, Program Pascasarjana. Bandung.

Saad, M. 1991. *Pendapatan Asli Daerah Kotamadya Dati II Pekanbaru*. Laporan Penelitian. Pekanbaru.

Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tentang Pemerintah Daerah Tahun 1999 dan No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.


UNIVERSITAS ISLAM INDRAGIRI
جامعة إيندراكيري الإسلامية
UNISI
ILMU KARYA ABDI





Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: Sekretaris dan Ketua DPD KNPI RIAU, Pengurus DPP KNPI, Pengurus DPP AMPI dan Ketua Umum AMPI RIAU, Pengurus DPD Partai Golkar Riau, Ketua Umum DPD Partai Golkar RIAU, Ketua Umum Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi Riau, Ketua Umum BPD GAPENSI Riau, Ketua Umum Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Riau, Ketua KADINDA Riau, Ketua Umum Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) Riau dan Ketua APKASI/BKKKS, serta Pengda PSSI RIAU.

Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan saat ini diberi kepercayaan masyarakat Indragiri Hilir untuk memegang tampuk pimpinan tertinggi sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut hingga 2013.



Prof. Dr. Sufian Hamim, S.H., M.Si. Lahir di Pulau Cawan, Mandah, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 12 Februari 1967. Gelar Sarjana Hukum Ketatanegaraan (S-1) Tahun 1985-1989 diraihnya di Universitas Islam Riau Pekanbaru, Magister Administrasi Publik (S-2) Tahun 1992-1994 dan Doktor Ilmu Administrasi (S-3) Tahun 1997-2001 dari Universitas Padjadjaran Bandung. Hingga saat ini bekerja sebagai Dosen tetap dan Guru Besar FISIP Universitas Islam Riau, Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Dosen Pascasarjana Universitas Islam Riau, Dosen Pascasarjana UNRI, dan Dosen Pascasarjana Universitas Surapati Jakarta. Jabatan yang di emban saat ini sebagai Ketua Program Studi Administrasi Publik FISIP UIR dan Direktur Pascasarjana Kerjasama UIR-UNPAD.

Selain mengajar, Penulis juga aktif melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Penulis merupakan ketua dan peneliti pada Pusat Penelitian Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat (P2OD & PM) Universitas Islam Riau, Anggota Tim Pertimbangan dan Kajian Kebijakan Gubernur Riau (TPK2 GUBRI) Tahun 2003-2008, Staf Ahli Konsultan The Institute for Decentralization and Development Studies (InDDeS), Staf Ahli Peneliti pada Indonesian Society for Democracy and Peace (ISDP), anggota Advocat dan Konsultan Hukum (AAI). Penulis aktif menulis di berbagai media cetak dan elektronik.



Jl. Dongkelan No. 357 Krapyak Kulon,
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 0821 34 797 663
email: one_trussmedia@yahoo.com

